

25
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

ANALISIS JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO EN EL
MARCO DEL TITULO IV CONSTITUCIONAL:
(SU PROBLEMÁTICA JURIDICO-CONCEPTUAL)

T E S I S

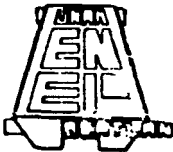
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JESUS RABI BARRERA VERGARA

ASESOR: LIC. JOSE ANTONIO MARTINEZ CASTAÑON



NAUCALPAN, MEXICO

1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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

| | PAG. |
|---|------|
| DEDICATORIAS | 6 |
| INTRODUCCION | 8 |
| <u>CAPITULO UNO .- EL ESTADO, ADMINISTRACION Y FUNCION</u> | |
| <u>PUBLICA</u> | 11 |
| 1.A.- <u>El Estado y la Administración.</u> | 12 |
| 2.a.- Enfoque etimológico. | 14 |
| 3.b.- Bosquejo semántico. | 19 |
| 4.aa.- El Estado como persona jurídica. | 23 |
| 5.bb.- La Administración Pública como acción estatal. | 28 |
| 6.c.- El cameralismo a manera de introducción. | 32 |
| 7.aa.- La ciencia de la Administración en los países socialistas. | 43 |
| 8.bb.- La ciencia de la Administración en los países capitalistas. | 48 |
| 9.B.- <u>El Estado y los Recursos de la Administración.</u> | 55 |
| 10.a.- La importancia del factor humano en la Administración. | 55 |
| 11.b.- El Estado y los Recursos Humanos dentro del enfoque jurídico. | 58 |

**CAPITULO DOS.- LA FUNCION PUBLICA EN DERECHO
COMPARADO.**

74

| | | |
|---------------|---|-----|
| 12.A.- | <u>Antecedentes y evolución de la función Pública en México.</u> | 75 |
| 13.a.- | Período Colonial (1521-1824) | 75 |
| 14.b.- | Período Independiente (1824-1857) | 82 |
| 15.aa.- | Visión Constitucional primigénea. | 85 |
| 16.bb.- | Perspectiva Constitucional 1821-1857. | 89 |
| 17.B.- | <u>Análisis de la función Pública en Derecho comparado.</u> | 96 |
| 18.a.- | En el marco ideológico occidental. | 96 |
| 19.aa.- | El caso de Estados Unidos de Norteamérica. | 97 |
| 20.bb.- | El caso de algunos países europeos. | 100 |
| 21.aaa.- | España. | 101 |
| 22.bbb.- | Francia. | 104 |
| 23.ccc.- | Inglaterra. | 108 |
| 24.b.- | En el Marco Ideológico Oriental. | 112 |
| 25.aa.- | El caso de Rusia. | 113 |
| 26.aaa.- | Vladimir Ilich Lenin y su influencia en la Rusia Post- Revolucionaria. | 114 |
| 27.bb.- | El caso de China. | 117 |

| | |
|--|------------|
| <u>CAPITULO TRES.- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN</u> | 121 |
| <u>DERECHO NACIONAL.</u> | |
| 28.A.- <u>Análisis Constitucional de los niveles de Administración Pública.</u> | 122 |
| 29.a.- La Administración Pública Federal. | 125 |
| 30.b.- La Administración Pública Estadual. | 131 |
| 31.aa.- Marco Constitucional. | 133 |
| 32.bb.- Gobierno en <u>Strictu Sensu</u> Local. | 134 |
| 33.aa.- Marco Constitucional del Poder Ejecutivo Estadual. | 135 |
| 34.c.- La Administración Pública Municipal desde la perspectiva constitucional | 138 |
| 35.B.- <u>Aspectos orgánico-personales de las formas de Administración Pública mexicanas.</u> | 141 |
| 36.a.- La centralización administrativa federal. | 141 |
| 37.b.- La desconcentración administrativa. | 145 |
| 38.aa.- Enfoque legal de la personificación. | 147 |
| 39.bb.- Aspecto orgánico interadministrativo. | 148 |
| 40.c.- Breve apuntamiento sobre la clasificación de desconcentración. | 148 |
| 41.aa.- A manera de concepto. | 148 |
| 42.bb.- La desconcentración vertical. | 149 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 43.cc.- | La desconcentración Regional. | 150 |
| 44.dd.- | La desconcentración Horizontal. | 150 |
| 45.d.- | La Administración paraestatal. | 151 |
| 46.aa.- | Aspecto teleológico de la descentralización. | 153 |
| 47.bb.- | Clasificación. | 154 |

CAPITULO CUATRO.- ANALISIS JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO NACIONAL.

| | | |
|---------|--|-----|
| 48.A.- | <u>Marco conceptual constitucional y doctrinal.</u> | 158 |
| 49.a.- | Las reformas constitucionales del Título IV constitucional: (su justificación) | 158 |
| 50.aa.- | Análisis estricto del artículo 108 constitucional. | 160 |
| 51.bb.- | Las responsabilidades en el marco de la Constitución Federal. | 161 |
| 52.b.- | Breves antecedentes del concepto. | 167 |
| 53.aa.- | El Servidor Público <u>lato sensu.</u> | 169 |
| 54.bb.- | El Servidor Público <u>estricto sensu.</u> | 171 |
| 55.B.- | <u>Consideraciones legales sobre el concepto Servidor Público.</u> | 173 |
| 56.a.- | Inexistencia del precepto constitucional regulador de los Servidores Públicos. | 175 |
| 57.aa- | Regulación atípica. | 177 |

| | | |
|---------------------|---|-----|
| 58.b- | La importancia del cardenismo y los Servidores Públicos. | 179 |
| 59.c.- | Evolución del artículo 123 desde 1917. | 180 |
| 60.d.- | El artículo 123 constitucional: (su nueva postura en 1960). | 182 |
| 61.C.- | <u>Problemas Doctrinales de la Función Pública.</u> | 185 |
| 62.a.- | Aspectos conceptuales de la Función Pública. | 185 |
| 63.b.- | Inadecuación conceptual de los artículos 108 y 123 Apartado B del concepto Servidor Público. | 189 |
| 64.aa.- | La amplitud conceptual del Servidor Público en la esfera del Poder Ejecutivo Federal. | 190 |
| 65.bb.- | La amplitud conceptual del concepto "trabajador" en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y su clasificación. | 193 |
| CONCLUSIONES | | 197 |
| BIBLIOGRAFIA | | 203 |

INTRODUCCION:

La realización de este trabajo se dirige a analizar la figura del Servidor Público, no solo en los poderes judicial y legislativo, si no también en el ámbito de la Administración Pública de nuestro País, respecto de la idea de los altos Funcionarios y en general de los empleados y trabajadores, que la conforman; así, en el Capítulo Primero, trato de describir al Estado y a la Administración con sus distintos enfoques, sus formas de Administración, como son, en los países socialistas y en los capitalistas; sin olvidar lo principal, es decir, al factor humano; que pone en movimiento a la Administración, y se cumplan los cometidos en la idea del marco constitucional.

En el segundo capítulo, se estudia a la Función Pública en relación al derecho comparado, lo que permite ubicar y definir la situación en que se encuentra nuestra Administración Pública, respecto de otras.

En el capítulo tres nos centramos en nuestra Administración Pública, reseñando detalladamente los niveles en que se conforma, es decir, el Federal, el Estadual, el Municipal y el del Distrito Federal, lo que permite una mejor organización en cuanto a la solución y satisfacción de necesidades

de carácter colectivo, con estricto apego al ordenamiento jurídico y de los objetivos señalados en el plan nacional del desarrollo, mediante la descentralización político-administrativa.

Además, para el desarrollo y ejecución de los objetivos y tareas de la Administración, se analizan someramente las 4 formas de Administración, tales como: la centralización, la descentralización, la desconcentración y la empresa pública.

Por último, es importante recalcar que en el cuarto capítulo la Administración Pública es puesta en acción por el factor humano (Servidores Públicos), así pues, surge un marco jurídico que delinea no sólo su situación jurídica ante el gobierno (LATO SENSU) Federal, Estadual Municipal o el del Distrito Federal, sino también, una estructura compleja que no permite visualizar con claridad la idea que de éste debemos tener, sobre todo, cuando el estado interviene en actividades que no le correspondían, lo que convierte a muchas personas en servidores públicos sin la menor sospecha de éstos, de acuerdo al planteamiento del Constituyente Permanente de 1982.

ANALISIS JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO EN EL MARCO DEL

TITULO IV CONSTITUCIONAL:

(SU PROBLEMATICA JURIDICO-CONCEPTUAL)

CAPITULO UNO

EL ESTADO, ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA

SUMARIO

1.A) El Estado y la Administración. 2.a) Enfoque etimológico. 3.b) Bosquejo semántico. 4.aa) El Estado como persona jurídica. 5.bb) La Administración Pública como acción estatal 6.c) El cameralismo a manera de introducción. 7.aa) La ciencia de la Administración en los países socialistas. 8.bb) La ciencia de la Administración en los países capitalistas. 9.B) El Estado y los Recursos de la Administración. 10.a) La importancia del factor humano en la Administración. 11.b) El Estado y los Recursos Humanos dentro del enfoque jurídico.

1.A.- EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION:

Toda conjunción o unión de personas que perciben un fin determinado, de alguna forma tratan de garantizar la consecución de sus fines supremos y tareas concretas. (1)

Se ha insistido mucho en que el único mecanismo que garantiza la realización de lo antes señalado, sólo se logra mediante la imposición de ciertas pautas de conducta. El Derecho en este sentido nos auxilia para poder entender en principio que la organización de esa conjunción de seres humanos con finalidades concretas, es precisamente el estado. (2)

(1) Cfr. Estudio preliminar (pp. de la XXV a la LXV) al Libro "La teoría de la Administración Pública", de GUERRERO-OROZCO, Omar, realizada por CORTÍNAS-PELÁEZ, León, que nos dice: "Cuando hablamos así de Administración hablamos de una manifestación activa, y de personificación casi autónoma del Estado respecto de la sociedad. Los actos de planeación, decisión, ejecución y control configuran una función del Poder Público, la función Administrativa, una función del Estado."

(2) ROUSSEAU, Juan Jacobo, "El Contrato Social", Edit. Porrúa, Edo. México, D. F., 1987, p.9 en donde dice: "encontrar una forma de Asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y permanezca tan Libre como antes, tal es el problema fundamental, cuya solución da el Contrato Social" por otro lado, tenemos la teoría del Contrato Político, en la línea de John Locke que pretende explicar el nacimiento histórico del Estado desde el punto de vista contractual.

Configurado así el Estado como organización superior del desarrollo histórico social, nos permite ubicar a los poderes públicos (3), que se encargaran de garantizar la consecución no sólo de las tareas concretas si no de los fines supremos estatales. Se ha hablado de la división del Poder público (pensamos que es coordinación) como una forma de repartimiento o división del trabajo (división de funciones), para ese grupo de personas que siendo parte de la colectividad se van a encargar de cristalizar sus fines supremos propuestos.

Efectivamente en el siguiente desarrollo vamos a tratar de establecer que toda organización política requiere de un motor que ponga en movimiento a la organización llamada estado, por lo cual estamos ante esa parte del Poder Público

(3) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos dice en sus Artículos 39, 40, 41 y 49 que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, es decir, que el pueblo es quien crea o destruye su soberanía; por otra parte el pueblo ejerce su soberanía por medio de los 3 poderes de la Unión, el ejecutivo, el legislativo y el judicial. En cuanto al Poder Público estadual el Artículo 40 Constitucional establece que es nuestra voluntad constituirnos en una república representativa, democrática y federal compuesta por estados libres y soberanos, con la limitante de que no contravengan los principios de nuestra constitución.

llamado Poder Ejecutivo (4), que en términos estrictos de nuestro Derecho nacional, es el titular de la misma. Ahora bien estableceremos algunos deslindes conceptuales en torno al concepto de Estado, la Administración Pública y el factor humano que hace posible que la manifestación de la voluntad general pueda concretarse.

2.a.- Enfoque Etimológico

Para poder entender el termino de estado en la idea actual, es necesario partir de su raíz etimológica de tal manera que podemos establecer que su derivación viene del latín STATUS, aunque hay que considerar algunos otros conceptos como la civitas, la polis y la República, no olvidemos que a quien se debe el término de estado en realidad es a MAQUIAVELO (5), por lo tanto tendremos el siguiente bosquejo:

(4) Atento a lo dispuesto por los artículos constitucionales 80 y 89 Fracción I, establecen que el poder ejecutivo se deposita en un sólo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", y dentro de sus facultades puede promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

(5) MAQUIAVELO, Nicolás, "El Príncipe", Edit. Porrúa, México, Distrito Federal, 1974, p. 13.

PRIMERO.- En el lenguaje jurídico romano, la expresión **STATUS**, significó la calidad o la condición necesaria para determinar la personalidad o la capacidad jurídica, de los entes o de las personas, así pues se estableció un **STATUS LIBERTATIS** (quien no goza de libertad), **STATUS CIVITATIS** (la Ciudadanía), y un **STATUS FAMILIAE** (situación familiar). Obsérvese que en esta forma conceptual tal concepto, no coincide con la idea de **MAQUIAVELO**, sólo en el sentido de que puede existir una condición específica de la colectividad ante la clase gobernante, es decir, un **STATUS** ante los órganos de gobierno en la idea de **ROUSSEAU** o de **LOCKE**, lo que importa en realidad de **MAQUIAVELO** es que incorpora la idea del Estado contemporáneo.

Así en su obra, se desprende que nuestro autor inicia con el siguiente criterio (6): " Todos los estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados. Los principados son, o

(6) Idea (5) p.3.

hereditarios, cuando una misma familia a reinado en ellos largo tiempo, o nuevos"; además cita al Estado como una expansión territorial u organización permanente y unitaria especialmente referida a la demarcación especial y nos dice: "si en vez de colonias, se tienen tropas en los nuevos estados, se expende mucho, ya que es menester consumir, para mantenerlas, cuantas rentas se sacan de dichos estados" (7).

En lo personal consideramos que es la idea que se tiene actualmente sobre el concepto de STATUS, en virtud de que a cada papel que desempeñamos en la sociedad, le corresponde un estatus o condición lo que en materia administrativa, pudiera ser la ubicación, el puesto, o la categoría.

SEGUNDA.- La palabra civitas significa ciudad, y versa el Derecho Romano, que Roma es la ciudad - la Civitas - y ésta forma, por sí sola, un Estado. La necesidad de fortificar el grupo y disponerlo más adecuadamente para afrontar las exigencias

(7) Idea (5) p. 13.

de la guerra, determinó a los jefes de familia (pater) a abandonar el débil vínculo de la organización gentilicia para asentar el Estado sobre bases más sólidas. La civitas o ciudad se formó, pues, por una federación de familias agrupadas por gentes y bajo el mando de un rey.

TERCERO.- Según la historia del Derecho romano, Roma somete a su poder inmediato todo el *ager romanus* la parte central de la península. Con los pueblos del resto de Italia celebra tratados, en los que se reserva la supremacía en cuestiones militares e internacional, reclamando a menudo el pago de tributos anuales. Por lo demás, deja a los pobladores su propia organización política y su sistema jurídico local. Roma completa su sistema con la fundación de colonias, integradas por emigrantes romanos, que se encuentran dispersas a lo largo de Italia. Este sistema tuvo varios defectos, uno de ellos fué el cambio anual de los administradores de las provincias, esto provocó la

corrupción, que comenzó a extenderse hacia el final de la época republicana; sólo el imperio logró organizar esta situación de manera satisfactoria, pues abandonó la idea de la polis, del estado-ciudad, ya que ésta, era una base demasiado estrecha para la organización de un territorio muy grande.

CUARTO.- La palabra república (res pública) cosa pública, en oposición a res privada, cosa particular. La república se establece en Roma como consecuencia de un movimiento revolucionario y en razón de las arbitrariedades y abuso del último de los Reyes, Tarquino el soberbio, quien pretendió gobernar sin consultar al Senado y de espaldas a los Patricios. Se sitúa el establecimiento de la República en el año de 509 a.c. y su duración abarca un período de cinco siglos, en los que se distinguieron tres períodos; el de la República Aristocrática, el de la República Democrática y el de la decadencia republicana.

En derecho político la República significa una forma de gobierno, por la cual el ejercicio de la soberanía corresponde al pueblo, ya sea directamente, o bien valiéndose de instituciones representativas y, en la que igualmente la soberanía es personificada en un titular individual o colectivo, cuya magistratura a de concebirse necesariamente como electiva, temporal y responsable.

3.b.- Bosquejo Semántico

Por lo que hace a nuestro segundo enfoque en torno al concepto de Estado, el problema se multiplica toda vez que hay una diversidad de criterios; pensamos que para la doctrina administrativa, tal problema parece unificar criterios de acuerdo a lo que vierte nuestra doctrina.

El concepto más tradicional sobre el Estado y que tal parece unificar criterios, es al que podríamos denominar como el concepto más tradicional y manejable en la idea de MOTO-SALAZAR (8), quien dice que: "El

(8) MOTO-SALAZAR, Ibrahn, "Elementos de Derecho", Idit. Porrúa, 27a. Ed, México, Distrito Federal, 1981, p. 26.

Estado es una población asentada en un territorio y con un Gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior".

Para ACOSTA-ROMERO (9), el Estado es "La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".

En otra línea y con cierto grado de diferencia, tenemos la opinión del maestro Gabino FRAGA (10), que sin definir al Estado nos señala cual es su actividad y en que consiste, es decir, las considera como "... un conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales".

(9) ACOSTA-ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, 4a. Ed, México, Distrito Federal, 1981, p. 38.

(10) FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, 25ª Ed, México, Distrito Federal, 1986, p. 13.

Sin embargo el criterio filosófico complica el problema conceptual semántico del Estado, por lo que al respecto Herman HELLER (11), establece que, "El problema de la escritura lógica del concepto de estado, resalta claramente lo inaplicable de su tipo ideal a una ciencia de la realidad..." según su parecer, no corresponde a la idea "estado", en realidad empírica, siendo nada mas que "una multitud de acciones y pasiones humanas difusas y discretas, de relaciones fácticas y jurídicamente ordenadas, en parte de carácter único, y en parte que se repiten según ciertas reglas, todas las cuales se mantienen unidas mediante una idea, la creencia en normas que valen o que deben valer y en relaciones de poder de hombres sobre hombres".

Las ideas anteriores nos ubican en ideas estatales bajo relaciones estrictas de poder (12). Sin embargo podemos arriesgarnos

(11) HELLER, Hermann, "Teoría del Estado", Edit. Fondo de Cultura Económica, 9a. Ed, México, Distrito Federal, 1983, p. 79.

(12) LASALLE, Ferdinand, "Que es una Constitución", Edit. Siglo veinte, Ira. Ed, Buenos Aires, Argentina, 1975, p. 41.

a decir que el Estado desde el punto de vista semántico-jurídico (13), puede ser considerado como "La organización jurídica-política de una colectividad humana, sociedad jurídicamente organizada para hacer posible en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos. Es la unidad de un sistema jurídico que tiene en si mismo el propio control autónomo y que esta en consecuencia previsto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico".

El concepto de Estado y su significación han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en diferentes ramas del saber, tales como: la ciencia política, la sociología, la economía, el derecho, la religión (Incluso la filosofía política).

tal parece que el Estado no debe considerarse como mero objeto, (punto de vista instrumental), es todo un componente, y no hay existencia estatal si ésta no se traduce a la suma de actos individuales, es decir las

(13) Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Edit. Porrúa, 2ª Ed., México, D.F., 1987, p. 1320.

actividades que realiza cada individuo en su carácter de servidor de la colectividad, apoyadas por el ordenamiento jurídico.

De lo anterior, puede decirse que el Estado (no sólo mexicano) es una institución jurídico-colectiva y político-administrativa sujeto al derecho con su ámbito supremo de desenvolvimiento para dar cumplimiento a los fines primordiales establecidos en la Constitución y fijar el bienestar general con el cumplimiento de los cometidos del Poder Público (14).

4.aa.- El Estado como persona jurídica

Hemos establecido que semánticamente hablando, el Estado es una persona jurídico-colectiva, es decir, que se convierte así en una persona de derecho sujeta a derechos y obligaciones, lo cual la doctrina a definido como un ente jurídico, una ficción del derecho, o bien como un centro de imputación jurídica.

(14) Idem (1) p. XLI, referido específicamente a la teoría de los cometidos del Poder Público, bajo la definición de la función Administrativa como "...una manifestación de la voluntad general mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del poder público, impuestos a la Administración Pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico..."

Para poder entender y aceptar al Estado como la sociedad jurídicamente organizada es por que de alguna forma nos involucramos con el pacto social o pacto político (15), que pudiéramos identificarlos con nuestras constituciones políticas modernas.

Es por eso que para poder entender la personalidad jurídica del Estado, debemos remitirnos a nuestro texto constitucional vigente que nos ubica de la siguiente forma:

PRIMERO.- El Estado de acuerdo a nuestro artículo 39 constitucional, es una institución aceptada y reconocida en el ámbito del derecho no sólo interno si no internacional, lo que le da un carácter político-administrativo.

SEGUNDO.- El Estado de acuerdo al Artículo 27 constitucional se considera como representante de la nación la cual es propietaria originaria de todos los recursos patrimonia-

(15) *Idem* (2)

les de su territorio. Es por eso que el artículo 27, párrafo 9o, Fracción VI y en su párrafo 2do, nos maneja a otras instituciones político-administrativas de menor rango (16), pero pertenecientes al Estado macro, los cuales tienen capacidad para adquirir bienes para desempeñar las actividades que le fueron impuestas.

TERCERO.- Sin embargo para el caso específico (ya abordado en el punto anterior) de los municipios, el artículo 115 Fracción III, se les reconoce personalidad jurídica expresa a estos, no así a las entidades federativas que la plasman en sus constituciones locales, además, de que en éstas, se vuelve a reiterar la de los municipios.

(16) El Artículo 27 Constitucional en sus párrafos 2º y 9 Fracción VI nos establece que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública"; así mismo, menciona que "Únicamente pueden adquirir y poseer todos los bienes raíces que sean necesarios para los servicios públicos, los estados (entidades federativas), el Distrito Federal y los Municipios de toda la República".

CUARTO.- Otro caso especial es el Distrito Federal que como entidad federativa (Artículo 43 constitucional), ostenta personalidad jurídica junto con su órgano de gobierno (Artículo 73-VI base Primera), que en este caso, es el Departamento del Distrito Federal (17).

Debemos considerar también como segunda alternativa que el Código Civil para el Distrito Federal vuelve a reconsiderar la personalidad jurídica de las instituciones ya tratadas bajo las ideas siguientes:

Se consideran personas morales todas aquellas agrupaciones, corporaciones, sociedades, sindicatos, asociaciones y cooperativas que tengan propósitos lícitos y definidos, por lo que el Artículo 25 del Código Civil en referencia y para los efectos de nuestro estudio, se reconoce como tales a:

(17) El Artículo 32 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, nos dice "el Departamento del Distrito Federal, tiene personalidad y capacidad jurídicas para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios". Por otra parte el régimen jurídico del Distrito Federal se encuentra consignado en la Constitución, en su Artículo 73, Fracción VI, que nos establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, y que estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la Ley respectiva.

I.- La Nación (18), los estados y los municipios.

IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 23 de la Constitución federal.

De las dos fracciones anteriores resulta importante relacionarlas con la función pública, toda vez que el Artículo 123 en su apartado A, Fracción XXXI y apartado B, y en relación con el artículo 108 constitucionales nos ubican con el carácter prestacional de servicios de la federación, entidades federativas, municipios y el Distrito Federal con el concepto de servidores públicos (19). Además de que en la misma Constitución Política, tanto los municipios (Art. 115 Facción III) como las entidades federativas (Art. 116 fracción V) se regirán por el Artículo 123 en cuanto a relaciones laborales se refieren.

(18) Haciendo un planteamiento marginal, no hay que confundir a la Nación con el Estado, pues el concepto de Nación es más extenso que el de Estado; el primero comprende varios aspectos de la vida del ser humano, mientras que el segundo es el órgano creador y aplicador del Derecho.

(19) Definitivamente existe una estrecha relación entre los Artículos Constitucionales 108 y 123 apartado B; pues mientras que el 108 nos establece quienes son los servidores públicos, el Artículo 123, en su apartado B, nos establece las condiciones laborales y prestaciones que deben percibir éstos.

**5.bb.-La Administración Pública como Acción
Estatal.**

La satisfacción de los intereses colectivos como fin supremo debe realizarse por el Estado mediante el aparato administrativo que es quien recibe del poder político la competencia y los medios necesarios para alcanzar las metas propuestas por la colectividad, mediante la manifestación de la voluntad general.

La Administración Pública se instituye así como un órgano dependiente de uno de los poderes públicos en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas, y es así como su titular (20), el Presidente de la República no puede realizarlas todas, y por lo que tiene que auxiliarse de los órganos que obran en su representación, manteniéndose, en consecuencia, la unidad del Poder Ejecutivo

[20] El Artículo 89, Fracción I, de nuestra Constitución, establece las facultades y obligaciones del Presidente y que consisten en promulgar las Leyes expedidas por el Congreso de la Unión, así como ejecutarlas para lo cual se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, además de que tiene que proveer en la esfera de la administración a su exacta observancia.

presumido en el régimen constitucional nacional atento a lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, así como a los otros tres niveles de administración nacional (Arts. 115, 116 y 73-VI base Ira. y 2da. constitucionales).

ACOSTA-ROMERO (21), considera que la administración pública "es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales (tradicionalmente se conoce como recursos humanos y que conforman al factor humano, motivo de nuestro tema en estudio bajo el criterio del artículo 108 Constitucional); b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".

(21) *Idea* (9) p.63

Sin poder evitar el uso jurídico al respecto y para ampliar la noción motora de nuestra administración pública partiremos del criterio constitucional sobre ésta. El artículo 90 de la Constitución establece las formas de administración pública federal; primero la centralizada y segundo la paraestatal, formas que se estudian ampliamente en sus dos Leyes reglamentarias (22), que distribuirán los negocios del orden administrativo de la federación con el auxilio de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y asienta además las bases generales para la creación de entidades paraestatales bajo la intervención del Ejecutivo federal en su control y coordinación.

La administración pública federal se constituye por el Presidente de la República y todas las Dependencias centralizadas (23),

órganos desconcentrados (24) y las entidades

(22) Las Leyes a que nos referimos son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976; y la Ley Federal de entidades paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986.

(23) Las Dependencias centralizadas son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y éstas tendrán igual rango (artículo 10 LOAPF), por lo tanto, no habrá preeminencia alguna.

(24) A estos órganos, se les denomina "desconcentrados" porque orgánicamente están jerárquizados y subordinados a las Dependencias y Departamentos Administrativos, tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso. (Artículo 17 LOAPF).

paraestatales (25). Asimismo para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales (o recursos materiales), o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición; y el elemento personal (factor humano), que es el conjunto de servidores públicos (funcionarios, empleados y trabajadores) que prestan sus servicios al poder público y que más adelante de esta tesis estudiaremos.

La Administración Pública, es parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa y, su aparición se debe a que el hombre se a organizado en grados más o menos complejos y, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo para proveer (Art. 89-I) la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

(25) Las entidades paraestatales denominadas organismos descentralizados son creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Artículo 45 de la LOAPF. Por su parte la ley Federal de las entidades paraestatales nos menciona en su Artículo 1º. 2do párrafo que las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus Dependencias con las entidades paraestatales en cuanto a unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán en ter. término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias.

Es por eso que la Administración Pública, como parte del aparato estatal, se rige por el principio del Estado de derecho (la Administración tiene el deber de cumplir con los cometidos estatales de acuerdo a la Ley) cuya actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica, no la de los hombres, es decir, del gobierno de las leyes.

6.c.- El Cameralismo a manera de introducción.

Una antigua institución medieval llamada Cámara (26) fue en tiempos de antaño, una tesorería al servicio del señor feudal, limitada a la realización de operaciones meramente financieras. En adelante, ya no sería igual: los ingresos financieros no serían un fin en sí mismos, se tomará en cuenta su administración y uso, y la Cámara dejará de ser concebida como una institución meramente fiscal.

(26) GUERRERO-OROZCO, Omar "La teoría de la Administración Pública", Edit. Harla, México, Distrito Federal, 1986, PP. de la 2 a la 37.

En la edad media la palabra Cámara significaba el lugar donde el príncipe conservaba sus ingresos.

Sin embargo a partir del siglo XVII producto de su nueva concepción se empiezan a usar otras denominaciones, pero no necesariamente como sinónimo de Cámara. A tales efectos consideramos que la idea puede comprenderse mejor en el decir de Guillermo SCHROEDER (27) quien en 1686 escribió la denominación más adecuada de Cámara sobre la idea de "colegio sumo y absoluto"; Juan Joaquín BECHER (28) en 1668 pensó que era una organización administrativa que debería comprender cinco colegios: colegio espiritual, colegio moral, colegio doctrinal, colegio civil y colegio vital.

La organización cameral colegiada también fue una preocupación de Julio Bernardo Von ROHR (29), quien, como SCHROEDER pensaba que sólo deberían de existir dos colegios, uno de los colegios sería propio para la obtención de los ingresos y el otro para los egresos.

(27) *Idem* (26) p.3.

(28) *Idem* (26) p.3.

(29) *Idem* (26) p.4.

Los soberanos consideraban a la Cámara como la espina dorsal de la administración del Estado absolutista, los fines que perseguían, se resumían a un propósito, el progreso integral del Estado, así el cameralismo representó un estado superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo que se basaba en una sociedad constituida sobre propósitos igualmente peculiares, fué primordialmente una teoría y técnica gubernamental.

El cameralismo, es una ciencia social que puede considerarse como uno de los antecedentes más cercanos de nuestra Administración Pública actual. Su origen se remonta a principios del siglo XVIII cuando los soberanos de prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado entre los cuales se encuentran las ciencias camerales y del Estado absolutista.

Al respecto y con los antecedentes que hemos mencionado señalaremos algunas ideas de distinguidos cameralistas, por lo que en este sentir Albion SMALL (30), llamó a las ciencias camerales, el capítulo perdido de las ciencias sociales. Estas disciplinas constituyen el más vigoroso y exitoso esfuerzo por comprender a la Administración Pública del Estado absolutista en su proceso de desarrollo, y nacieron como efecto de este proceso, pero también incidieron directamente en él.

El carácter gubernamental del cameralismo, no debe ser olvidado, porque ello implicó una tecnología del ejercicio del poder, significó el establecimiento de dominación por medio de una institución, fue un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la Administración Pública.

El cameralista así, en la idea de antecedente de los servidores públicos, es el funcionario cuya relación lo lleva

directamente el ejercicio de funciones distintas; no desempeña las clásicas actividades de todo Estado en proceso de formación, las del interior o gobernación, guerra y justicia, únicamente participa parcialmente en las de hacienda, se encaminan a las funciones estatales de fomento en el bienestar del Estado; la fuente de todos los demás tipos de bienestar. La clave del bienestar del Estado eran los ingresos pertinentes para satisfacer necesidades. Su teoría social general, circulaba alrededor de la tarea central de suministrar al Estado esos bienes.

La noción más interesante del perfil del cameralista es la que tiene de sí mismo el propio cameralista. Así DARJES (31) afirmó en 1756 que el cameralista debe ser hábil en los siguientes asuntos: definición de las fuentes fiscales potenciales; en el incremento de los ingresos y, la aplicación razonable de los mismos, por lo que el cameralista debe saber como está organizado el Estado.

(31) *Idea* (26) p.5.

No olvidemos que grandes personajes de la cameralia, han asentado importantes criterios y así, DARJES concibe al cameralista como un agente comprometido con el bienestar de la sociedad y la prosperidad del estado; Juan Enrique Von JUSTI (32) en 1755 formuló, que el cameralista universal debe ser distinguido por el particular; PUFFENDORF (33), WOLFF (34) y THOMASIIUS (35) fueron los fundadores del cameralismo y en base a esto, fueron los formadores de la teoría del Estado de bienestar, que proponían a los soberanos la idea de que el aumento del poder del Estado, es posible por la vía del mejoramiento de las condiciones materiales de existencia de los súbditos, y el Estado no puede prosperar si los súbditos no progresan en sus niveles de vida.

No olvidemos al cameralismo que provino del Reino de Austria, los fiscalistas entran en actividad durante el siglo XVII, entre

(32) *Idea* (26) p.6.

(33) *Idea* p.8.

(34) *Idea*

(35) *Idea*

ellos destaca la terna formada por BECHER, HORNICK y SCHROEDER, los cuales conceptualizan al fiscalismo como la tecnología administrativa específica referida a los ingresos públicos, ésta, ideada para sistematizar y perfeccionar los métodos y procedimientos por los cuales se pueden incrementar los ingresos financieros del Estado, lo que da pauta a hablar de los consejeros de príncipes, (hoy asesores) los pensadores políticos y los fiscalistas, que constituyen las fuentes intelectuales a partir de las cuales se forma la teoría cameral de la Administración Pública y, estas raíces precursan el camino que seguirá el cameralismo, a partir del siglo XVIII.

Con respecto al cameralismo, surge el debate entre pensadores los cuales tienen diferente opinión en su desarrollo de vida, algunos afirman que tiene dos formas de vida, original comprendida en el siglo XVI y XVII y académica en el siglo XVIII, de ahí surge la confusión en el cameralismo y fiscalismo.

Así, las ciencias camerales son ciencias del Estado, que se refieren al Estado, no en general sino a su administración cuyo único propósito es hacer prosperar al Estado y ayudarlo a desenvolver su potencia, es decir, entendiendo a la Administración como una actividad Estatal, como su motor, y para lo cual es necesario plantear que no consideramos que exista una línea divisoria entre las ciencias camerales, como un todo y con sus partes, tales como la política, la economía, la policía, el comercio y la dirección.

Ahora bien, cada una de las ciencias camerales como se llegaron a denominar, tienen propósitos diferentes, y así el de la política se consideraba como el medio para garantizar la seguridad integral de la comunidad contra los peligros internos y externos; la economía, tenía el objetivo en sí, de la preservación e incrementación de los bienes del Estado; la cameralística, enseñaba como utilizar estos medios

sabiamente; la policia (36), está relacionada (y sigue estando) con la conducta y sostenimiento de los súbditos de la República; la ciencia comercial, trata de las medidas por medio de las cuales pueden ser establecidas empresas comerciales, lo que da como resultado que el sostenimiento de los súbditos puede ser ampliado y los recursos del país incrementados; y por último, tenemos a la dirección, que mostraba cómo los recursos de las personas particulares podían ser preservados, incrementados y usados.

Pensamos que no hay duda en considerar a las ciencias camerales como el antecedente más cercano de la Administración Pública y sobre todo como acción.

Se desprende por lo tanto que, las ciencias camerales se caracterizan por ser eminentemente (37):

- (36) Idem (9) pp.515 y 516, nos dice "Policia proviene del Latin Politeia y del Griego Politeia; en términos generales, es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y república, cumpliéndose las Leyes y ordenanzas establecidas para su mejor Gobierno". Sigue diciendo nuestro autor "Policia es: la Facultad del Estado, o de la Administración Pública, para realizar determinados actos directamente encaminados a preservar el orden público, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad, en un Estado.
- (37) Cfr. GUERRERO-OROZCO, Oscar, Op. cit., quien de alguna forma trata de manera sistemática y ordenada el problema científico-cameral, lo cual auxilia a la mejor comprensión de sus características enunciadas, para el actual estudio de la Administración Pública.

- 1.- Prácticas, racionalistas e intuitivas.-
Por que estaban en continuo movimiento pues el devenir del tiempo las obligaba a tener esa habilidad de transformación para discernir los problemas y darles una solución.
- 2.- Enemigas del feudalismo.- Puesto que su objetivo primordial era el bienestar de todos y cada uno de los integrantes de la nación, no cabían reconocimientos especiales para ciertos grupos de individuos.
- 3.- No son disciplinas especulativas.- Ya que querían alcanzar sus metas de progreso y una buena administración del gobierno no escatimaban recursos y esfuerzos para lograrlas.
- 4.- Amoraes.- Las ciencias camerales se basaban en un sistema abierto a todo aquel que aportara su conocimiento para el perfeccionamiento de la administración pública, no importando si existiese o no ética.

5.- Arreligiosas.- No basaban su sistema en una religión específica, si no que aplicaban su conocimiento conforme a la historia y a cada momento de su período administrativo, esto es, conforme lo requerían las situaciones políticas presentes o futuras.

6.- Realistas.- No se encasillaban poniendo su atención al momento presente, si no que trataban de mejorar la administración aportando nuevas técnicas o modificándolas para el perfeccionamiento de la Administración Pública.

Sin embargo, desde el punto de vista científico, tenemos que aceptar, el decir de GUERRERO-OROZCO (38), que "La teoría de la Administración Pública ha estado parcialmente implicada, hasta nuestros días, en una serie de consideraciones erráticas y tergiversadas, éstas consideraciones tienen como causa última, la ignorancia de las fuentes históricas e intelectuales en las que tiene su origen..."

El cual sigue diciendo que "... La ciencia de la administración, como otras disciplinas sociales, es el conocimiento de un campo u objeto de estudio. La ciencia de la Administración, para decirlo plenamente, estudia a la administración pública. El origen de la ciencia de la administración es precisable en el tiempo y en el espacio".

Se concluye entonces que la ciencia de la administración actual, es un producto histórico, cuyo resultado es por un proceso, que se a dado en el tiempo, y originalmente las disciplinas que estudiaban a la administración estatal, habían tomado su nombre de la institución administrativa europea denominada Cámara, centro vital de la Administración del Estado absolutista.

7.aa.- La ciencia de la Administración en los países socialistas.

El desarrollo de la ciencia de la Administración en los países socialistas de Europa Oriental, a los que se conocen

también como democracias populares, ha sido tan riguroso como en la Unión Soviética, donde las fuentes del pensamiento administrativo invocan a MARX y LENIN, aunque mayormente al primero (39). Esto obedece, en buena parte, a las diferencias de sus regímenes con relación a la URSS. Dentro del patrón general representado por el socialismo, el elemento diferenciador es la circunstancia histórica de cada democracia popular Europea, pues, la tradición socialista es más antigua en la URSS que en otros países socialistas, toda vez que es producto de una revolución, mientras que en estos, fue el producto del avance soviético al arrasar al nazismo en Europa Oriental. Es por ello que, en algunos países hay reminiscencias tanto del cameralismo, como de la ciencia de la Administración Alemana de Lorenzo Von STEIN, lo que facilitó el renacimiento de la disciplina en ellos.

[39] Idea (26) pp. 340 a 365, donde hallamos el criterio respecto de que Lenin retoma la base de la Comuna de París, pero con una idea nueva, que es la de los Soviets. Marx, dice acerca de la comuna "La comuna no debía ser un organismo parlamentario, sino una corporación de trabajo, ejecutivo y legislativo al mismo tiempo".

En cuanto a la doctrina socialista de la Administración, PUSIC sostiene que (40) "con base en LENIN, que no se reconoce nada privado, que todo es colectivo. Así pues, el desarrollo de las ciencias Administrativas en europa oriental está determinado por el advenimiento del socialismo. La ciencia de la Administración en los países socialistas, del mismo modo, está caracterizada por su relación con el materialismo histórico, y en sustancia, tiene diferencias con la ciencia de la Administración de los países capitalistas", lo que implica mencionar las características propias de las ciencias de la Administración socialista bajo los siguientes parámetros:

- La organización y funcionamiento del Gobierno Central.
- El Gobierno Local.
- Los problemas jurídicos de la administración central y local.

- Las organizaciones políticas no gubernamentales, tales como los partidos políticos.
- La planeación.
- El problema de la eficiencia.
- El impacto social de la Administración.
- La participación de las masas en la administración del Estado.

Para tener una visión más amplia de la administración socialista, a continuación describiremos los parámetros arriba señalados:

- En cuanto a la organización y funcionamiento del gobierno central, se puede decir que el gobierno se sustenta en una administración esencialmente centralizada, dependiendo directamente de un mando central.

- El gobierno local, es el que se instituye en cada uno de los Estados en que se divide un país.
- Los problemas jurídicos de la administración central y local se pueden suscitar por diversos conflictos como por ejemplo la coordinación en materia fiscal y establecimiento de normas que afecten el orden nacional (como por ejemplo el libre tránsito de personas por el interior del país).
- Al hablar de partidos políticos, nos referimos a una pluralidad de ideas para alcanzar el bienestar y progreso de un país, es decir que existe libertad política de asociación.
- La planeación, es un elemento primordial en toda administración, pues con este se prevee las ventajas y desventajas futuras.

- En cuanto a la eficiencia es una parte fundamental, para que la administración tanto central como local lleven a cabo sus planes sin cometer arbitrariedades o incongruencias con el sistema establecido.
- Del buen manejo de la Administración; depende el beneficio y logros que llegue alcanzar un país y que forzosamente repercutirá en la sociedad.
- Con esto volvemos a reiterar que el pueblo es el que decide e inclina la balanza para que un país progrese en todos los aspectos; no se puede dejar el destino del país en unas cuantas cabezas, se tiene que participar activamente para el bien de todos.

8.bb.- La ciencia de la Administración en los países capitalistas.

El pensamiento administrativo norte-americano (U.S.A.), fué producto también tanto de

condiciones históricas propias, como de los efectos de las contribuciones extranjeras. Un país nunca crea aisladamente ni todas las instituciones ni todas las ideas administrativas que con ellas se expresan; es a la vez, fuente de influencias y receptáculos de aportaciones, lo que sitúa en un intercambio de contribuciones y ello, naturalmente, comprende a la ciencia de la administración.

Los pensadores administrativos norteamericanos prefieren referirse al "estudio de la administración pública", que al de "ciencia de la administración"; por lo que se crean diversas corrientes:

1.- La escuela del gerencialismo como la más importante, propulsada por Lutero GULICK, quien observó a la administración pública desde la Gerencia privada, pretendiendo encontrar en ambas, principios comunes, una llamada administración general que las funde en su única categoría.

- 2.- Otra Escuela es la del "conductismo" de Heriberto SIMON, quien aplica a la Administración Pública y privada los criterios del positivismo lógico.

Estas dos escuelas terminan por fundirse en la idea de comunidad pública y privada, y que se haya respaldada por interesantes estudios, así, el desenvolvimiento histórico de la teoría de la administración estadounidense, ha sido abordado por Wallace SAYRE en su obra: "Premisas de la administración pública: pasado y origen". Donde se hace una revisión de las ideas administrativas norte-americanas, a los que SAYRE divide en dos épocas: la primera marcada por la separación entre la política y la administración, y la otra, por la idea de la politicidad de la administración pública; otro trabajo importante es el de Dwight WALDO, cuyo título: "La teoría administrativa en los Estados Unidos: perspectiva y prospecto." Que trataba sobre la rápida transformación y el estudio de la disciplina administrativa.

Para concluir la ciencia de la administración en los países capitalistas (en este caso, E.U.), y con apoyo de GUERRERO-OROZCO (41), que nos dice: "Los precursores del pensamiento administrativo norte-americano, son Woodrow WILSON, Francisco GOODNOW y Guillermo WILLOUGHBY. El documento administrativo que mejor representa el ambiente y la tónica de académicos y políticos en el cual es engendrada la ciencia de la administración en los Estados Unidos es "El estudio de la administración", de Woodrow WILSON, documento que tiene el doble mérito de fundar en ese país a la propia ciencia de la administración y sentar bases sobre las cuales pudo plantarse en el terreno intelectual la necesidad del servicio civil de carrera."

"Francisco GOODNOW fue un cultivador profundo del Derecho Administrativo, la ciencia política y la ciencia de la

(41) *idem* (26) p.289

Administración. Hay quienes piensan que a él debe acreditarse el nacimiento de la ciencia de la Administración Norte-Americana, y no a WILSON. Tuvo la distinción de ser el primer Presidente de la Asociación Norte-Americana para la Administración Pública. Fue quien escribió en 1893, el primer libro de Derecho Administrativo en su país y quien, además, elaboró en los Estados Unidos el primer tratado de ciencia de la Administración."

(42)

GOODNOW (43) nos dice que "la Administración debe tener un significado unívoco, porque varias son sus acepciones, como son: a) La actividad toda del gobierno; b) La actividad del gobierno, con excepción del poder legislativo; c) La actividad del gobierno, sólo en su aspecto ejecutivo". El pensamiento de GOODNOW era que el estudio de la Administración no debía de enfocarse únicamente a las reglas de la acción de

(42) *Idea* (26) p.294

(43) *Idea* (26) p. 295

esta, sino que también a la organización de sus funcionarios para ejercer la acción; el contempló un todo para la Administración que comprendía tanto a las autoridades ejecutivas, como a las Administrativas.

Guillermo WILLOUGHBY fue un autor polifacético y buena parte de su tiempo lo dedicó precisamente a escribir. En 1910 redactó la " Introducción al estudio de los estados modernos", y en 1927 una de sus obras principales, "Principios de la Administración Pública", que complementó posteriormente con sendas obras sobre la Administración Judicial y la Legislativa. Es autor, asimismo, de un artículo titulado "La ciencia de la Administración Pública", que infortunadamente no hemos podido conseguir.

Sin embargo, su obra más importante (44) es "El gobierno de los estados modernos", publicada en 1936, y que es en la que se haya más huella de la influencia

[44] Idea (26) p.302

Wilsoniana. La opinión de WILLOUGHBY es que la tradicional división de poderes sea revisada, ya que no se puede seguir sosteniendo como un principio que evite el ejercicio opresivo del poder. Los servidores públicos deben ser integrados en torno a la rama administrativa, considerada en su carácter técnico, tanto por lo que se refiere a la información que maneja, como por el método de operación que emplea. Lo anterior da licencia a nuestro autor para que demande que los funcionarios del gobierno sean tratados con tanto rigor, como lo son los empleados de las empresas privadas."

En síntesis el pensamiento capitalista en relación a la ciencia de la administración es más directa y objetiva ya que establece sistemas prácticos y manejables sin la complejidad de trámites innecesarios.

9.B.- EL ESTADO Y LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRACION

El Estado realiza su actividad de acuerdo a sus propios fines; los fines del Estado son de una doble naturaleza: Universales y particulares. Los primeros persiguen el bien común y protección de la persona humana. Los segundos son diversos y varían, según sea la posición geográfica, el momento histórico y las necesidades de cada país.

Por lo anterior el Estado necesita de personal encargado de realizar las actividades necesarias para alcanzar dichos fines.

10.a.-La importancia del factor humano en la administración.

La actividad del Estado está integrada por todos los actos que éste debe realizar en satisfacción de sus propios fines; las actividades que el Estado realiza para alcanzar sus fines se le da el nombre de atribución (45) pero parte de la doctrina,

(45) En la idea de Gabino-FRAGA, surge la crisis conceptual respecto de la teoría de los cometidos del Poder Público del Dr. León CORTIÑAS-PELÁEZ, op. cit., (1).

considera a la atribución como el derecho o facultad que tiene el Estado como persona jurídica, y se interpreta en lo que debe hacer para alcanzar sus fines; por otra parte, no hay que confundirla con función, ésta es la forma en que el estado, realiza sus atribuciones; esto quiere decir que el Estado tiene la atribución de dictar normas, como por ejemplo, en materia de salud pública, es su derecho y obligación de ver por la salud general de sus habitantes, y la forma en que va a aplicar estas reglas y ver que se están cumpliendo y aplicando correctamente sería la función.

Como se ha establecido, el Estado requiere de personal capacitado (factor humano) a su servicio, para que se cumpla con el servicio público; MOTO-SALAZAR (46) nos dice que servicio público es: "la actividad concreta que el estado realiza, a través de un personal competente, encaminada a satisfacer una necesidad del grupo social en forma continúa y uniforme".

(46) *Idea* (8) p.100

Por otra parte FRAGA, Gabino (47) nos dice: "el servicio público considerado como una parte tan sólo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación".

Por último ACOSTA-ROMERO (48) nos dice "el servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina

(47) *Idea* (10) p. 243

(48) *Idea* (9) p. 450

los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)."

Con estas definiciones del servicio público, nos podemos dar cuenta de que el factor humano es sumamente importante e indispensable, es el ser pensante y quien a fin de cuentas toma una decisión. Implica la existencia de un personal que cumpla; de agentes del Estado encargados de la realización de una función, exige además, un régimen jurídico especial, o sea, una Ley del servicio civil de carrera, que contenga disposiciones que reglamenten la forma de como debe prestarse un servicio.

11.b.-El Estado y los recursos humanos dentro del enfoque jurídico.

Primeramente estudiaremos lo que es la población. La población se presenta como un conjunto o grupo humano radicado en un territorio determinado. Su concepto es

eminentemente en términos contables, con lo cual expresamos el total de seres humanos que viven en el territorio de un Estado. Desde el punto de vista sociológico, cultural y económico, la totalidad humana que entraña la población suele dividirse en diferentes grupos o clases que como partes la componen, pudiendo sólo considerarse como entidad unitaria en cuanto que es, en su conjunto, el elemento humano del Estado, constituido por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público (49). Pero independientemente de que la población sea el factor originario del Estado, puesto que de ella derivan el poder y el derecho creativos de su personalidad, constituye al mismo tiempo, y una vez formada la entidad estatal, el ámbito humano donde inciden y operan sus fines. El Estado surge para la nación como un medio que da a esta unidad política y jurídica y como una entidad para que la Nación realice sus fines

(49) Cfr. en CORTIÑAS-PELÁEZ, op. cit. (1)

trascendentes; y como la Nación está integrada por hombres, éstos en última instancia son los destinatarios de la actividad estatal, la cual sólo se justifica en la medida en que satisfaga sus necesidades sociales, provea a la solución de sus problemas y procure un mejoramiento en los distintos órdenes de su vida.

BURGOA, Ignacio (50) nos dice "los individuos o grupos sociales y de cualquiera otra índole que integran la nación, son el elemento humano sobre el que actúa el estado a través de las diferentes funciones en que se desarrolla su poder o actividad. Todos ellos son sujetos sobre quienes este poder se desempeña por modo profusamente variado y variable, es decir, son los destinatarios de los múltiples actos de autoridad en que el propio poder se manifiesta. Son en una palabra, gobernados frente a quienes los órganos del Estado, es decir los gobernantes, ejercen el poder estatal dentro

(50) BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, edit. Porrúa, Ed. 4º, México, D.F. 1982 p.99

del orden jurídico primario o fundamental - constitucional - y del orden secundario - legal - ."

Como hemos mencionado anteriormente, la Administración Pública considerada como uno de los elementos de la personalidad del Estado requiere personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste, por lo tanto es indispensable distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses.

Dentro del enfoque jurídico, partiremos de la Constitución General de la República Mexicana, que en sus artículos 5o. párrafos I y IV, 123o. Apartado B y 105o. párrafos I y IV preceptúa:

***ART. 5.-** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

.....
.....
.....

En cuanto a los Servicios Públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las Leyes respectivas, el de las armas y los de 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. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale."

"ART. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir Leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

.....

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores."

"ART. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

.....

.....
.....

Las constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este Artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios."

Si bien es cierto que el Presidente de la República está facultado para nombrar libremente a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, al titular del Departamento del Distrito Federal, etc., (Artículo Constitucional 89 Fracc II); se sintió la necesidad de limitar la facultad discrecional del Presidente de la República para nombrar y remover a sus empleados; así, se expidió el 9 de abril de 1934 un acuerdo Presidencial estableciendo

el servicio civil por un tiempo determinado, en este acuerdo el Ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estatua como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía durante la vigencia del acuerdo de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las comisiones del servicio civil que el propio acuerdo estableció.

Se llegó a pensar que dentro de la facultad del Ejecutivo para nombrar libremente a todos los empleados y funcionarios públicos, no cabría el establecimiento del estatuto que definiera y garantizara los derechos del Servidor Público, es decir, de una legislación del Servicio Civil con las debidas protecciones para aquél, pues se

pensaba que ninguna garantía tiene efectos serios y apreciables si discrecionalmente el Ejecutivo puede remover al empleado. Fuera de esa consideración, debe tenerse en cuenta que el reglamento es más fácilmente modificable y que siendo obra de la misma autoridad facultada para nombrar y remover, existe el riesgo de que ella haga modificaciones inspiradas en motivos circunstanciales o personales y que, por lo mismo, a pesar de la generalidad de la disposición no pudiera evitarse la arbitrariedad. De esta manera se llegó a la desición de una Ley del Servicio Civil que viniera a restringir la Libertad de acción del Ejecutivo y además admisible por haber sido prevista en el mismo texto constitucional.

El 28 de diciembre de 1963, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional que regula el régimen de la Función Pública. Esta Ley

define al trabajador al Servicio del Estado como "toda persona que preste un Servicio físico, intelectual o de ambos generos"...; establece una división de los empleados públicos en dos categorías: la de empleados de confianza que son los que específicamente se enumeran en la Ley, y los cuales por no estar sometidos al régimen de ésta pueden ser nombrados y removidos libremente, y la de empleados de base sujetos en todo a las prescripciones de la propia Ley.

Por su parte HARO-BELCHEZ (51) nos dice "que la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, aún cuando mejora en su técnica legislativa en relación con los textos anteriores (1934, 1938 y 1941), se aprecian en el lagunas importantes en aspectos como la ausencia de una debida protección para un sector de la burocracia: el de los "trabajadores de confianza".

(51) HARO-BELCHEZ, Guillermo, Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1988, p. 317

De cualquier modo, lo más importante que se debe destacar es que en este ordenamiento se precisan los derechos, obligaciones y prestaciones de una parte de los trabajadores al Servicio del Estado y que como tal constituyen el eje de las relaciones burocráticas de los poderes de la Unión, y del Gobierno del Distrito Federal de la Administración Pública Mexicana. La Ley puede dividirse en dos grandes partes. La primera de ellas es la sustantiva, en la que se aprecian los principios que establecen los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares; el escalafón, la organización colectiva, etc; y la segunda es la adjetiva o procesal donde se establecen las normas básicas de la prescripción laboral, la organización del tribunal, los procedimientos ante el mismo, etc.

Por otra parte la relación de trabajo, que estudia y que esta contenida en la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, está formada por el conjunto de

derechos y obligaciones que derivan, para el Estado y sus servidores, del hecho de la prestación del servicio, legalmente autorizado mediante nombramiento, elección, inclusión en lista de raya, por tiempo limitado o por obra determinada.

En cuanto a su ámbito de aplicación, el Artículo 1º de la misma lo establece para los titulares y trabajadores de las Dependencias de los poderes de la Unión y, del Gobierno del Distrito Federal y de las siguientes Instituciones: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, Juntas Federales de mejoras materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno - Infantil "Maximino Avila Camacho" (no existe ya) y Hospital Infantil, así como para otros organismos descentralizados

similares a los anteriores que tengan a su cargo función de Servicios Públicos.

Como conclusión de este punto, diremos que si bien el Estado (Gobierno) utiliza a un sin número de personas para la realización de múltiples tareas, también los protege conforme a la Ley, luego entonces, deben estar protegidos por el ámbito jurídico. El enfoque jurídico descrito va más hacia la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, porque en ésta, están contemplados los derechos y obligaciones de los trabajadores. Por otra parte el servicio civil en la Administración Pública, puede permitir mejor desenvolvimiento en el ámbito del Servicio Público, que es el que enfrenta la crisis e inicia los cambios hondos y profundos que demanda la sociedad.

El Servicio Civil puede crear las condiciones de la carrera administrativa; puede garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; puede promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia;

puede fomentar la vocación de Servicio del Personal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como la de promover la capacitación permanente del personal.

El objeto del Servicio Civil de carrera, es traducir el propósito del Ejecutivo Federal, apoyar y contribuir a asegurar la lealtad a las Instituciones de la República, así como la eficiencia, honradez y control de la ejecución del gasto público, y en general, el desempeño de las responsabilidades de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en el marco de los artículos 113 y 134 constitucionales.

Así mismo, por la naturaleza de las labores que prestan los trabajadores al Servicio del Estado, es conveniente contar con un foro específico para tratar lo relativo a sus condiciones generales de trabajo que se plasmen en el Servicio Civil de carrera, para establecer la coordinación adecuada

entre las dependencias cuyas facultades se relacionan con la administración del personal.

CAPITULO DOS

LA FUNCION PUBLICA EN DERECHO COMPARADO

SUMARIO

12.A) Antecedentes y evolución de la Función Pública en México. 13.a) Período colonial (1521-1824) 14.b) Período independiente (1824-1857) 15.aa) Visión constitucional primigenia. 16.bb) Perspectiva constitucional 1821-1857. 17.B) Análisis de la Función Pública en Derecho comparado. 18.a) En el marco ideológico occidental. 19.aa) El caso de Estados Unidos de Norteamérica. 20.bb) El caso de algunos países europeos. 21.aaa) España. 22.bbb) Francia. 23.ccc) Inglaterra. 24.b) En el marco ideológico oriental. 25.aa) El caso de Rusia. 26.aaa) Vladimir Ilich Lenin y su influencia en la Rusia post-revolucionaria. 27.bb) El caso de China.

**12.A.- ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LA FUNCION
PUBLICA EN MEXICO.**

Como hemos visto, la Función Pública es la forma en que el poder Ejecutivo realiza, (ajustándose a la Ley), los actos jurídicos y materiales necesarios para el cumplimiento de las tareas que se le asignan por imperio constitucional, así, veremos los inicios de la vida política en nuestro país, donde la función pública, ha atravesado por diversas etapas, las que implican a su vez, una evolución concreta.

13.a.-Período colonial (1521-1824)

La conquista española, como hecho meramente militar, tuvo indudables y necesarias implicaciones políticas, jurídicas, sociales y económicas, sin las cuales no hubiese tenido la trascendencia histórica de marcar una etapa en la vida político-social de nuestro país.

Cada una de dichas implicaciones originó hondas y substanciales transformaciones en los diversos ámbitos de su incidencia; por lo que respecta a las distintas estructuras en que estaban organizados los pueblos conquistados. Desde el punto de vista jurídico-político, la conquista hizo desaparecer los diferentes estados autóctonos, al someterlos al imperio de la Corona española, sometimiento que tuvo como consecuencia, la imposición de un régimen jurídico y político sobre el espacio territorial y sobre el elemento humano que integraban las formas estatales y de gobierno en que dichos pueblos se encontraban estructurados. Así todas las culturas prehispánicas fueron sustituidos por una organización política unitaria que los despojó de su personalidad; los pueblos aborígenes, en la medida en que sucesivamente fueron sojuzgados por la conquista, fueron convirtiéndose en el elemento humano de dicha organización que los unió al imperio español y a sus respectivos territorios, bajo un sólo

dominio, y formar geográficamente a la Nueva España hay que afirmar que ésta no constituyó por ende, un Estado, sino una porción territorial vastísima del Estado monárquico español, el cual le dió su organización jurídica y política como provincia, como parte del "reino", es decir, "una colonia", ya que todo el territorio perteneció al dominio español, y la población de la nueva España, cultural y étnicamente heterogénea, así como los diversos grupos raciales que la integraban, no gozaban del poder de auto-determinación. El Derecho (neo-español) era decretado por la metrópoli sobre la base del Derecho peninsular y de sus principios fundamentales, no obstante, las costumbres de los aborígenes que no se opusieran a éstos, fueron respetadas y se ordenó su vigencia.

Así, las costumbres de los sometidos, influyeron en la vida del Derecho y de las instituciones económicas y sociales de los nuevos territorios de ultramar incorporados al dominio de España.

Los Reyes católicos previeron y transportaron la organización y el Derecho de Castilla a las tierras descubiertas, empero, la realidad socio-política de la península era muy distinta como para pretender regular las situaciones imperantes en la Nueva España. Hay que enfatizar que la constante actividad legislativa de la metrópoli, formaron el punto de partida, para que el Derecho castellano regiera en las colonias, cuidando sólo de adaptarlas a las situaciones que en cada momento y lugar se planteaban.

También fueron poco frecuentes las leyes cuyo carácter general fué destinado a todas las Indias. Para los juristas, este aspecto, es de especial importancia, ya que este Código recopilaba las disposiciones legales para el gobierno del nuevo mundo, conteniendo toda la documentación jurídica de los tres siglos y medio del Imperio español, estas disposiciones debían de seguirse ciegamente por lo habitantes de las colonias so pena de recibir un castigo;

**ESTA TESIS NO DEBE
QUEDAR DE LA BIBLIOTECA**

79

siendo más bien lo normal que dichas Leyes se refirieron sólo a provincias específicas.

El sistema jurídico de la época, incluso el de las Indias que eran parte de la Corona de Castilla, regían como generales o comunes, incluso para el nuevo mundo, y presuponían la vigencia de las castellanas, de tal forma, que si las examinamos no suponen realmente un ordenamiento completo, porque ante las de Castilla, las de Indias se consideraban como particulares. Así se aplicaban en primer lugar, las dictadas para Indias y en su defecto, como subsidiarias o supletorias las de Castilla. La legislación de Indias, permite el arranque del origen de las disposiciones sobre la Función Pública, los funcionarios que actuaban en Indias, informaban al Rey sobre la marcha de sus actividades, y estado general que guardaban, se obligaban a informar a la Corona sobre toda clase de asuntos gubernamentales, así como sobre la actuación de los demás oficiales. Existían ya, cargos importantes de poder de mando, y estaban impregnados de

importancia política. Parafraseando y apoyados con HARO-BELCHEZ (52) estos cargos "eran medios de prestigio ciertísimo, conferían poder político e inspiraban temor. Debía tenerse cuidado de caer en desgracia, pues había quienes siempre murmuraban contra los poderosos, y estaban atentos para acusar o deshacer la honra de quienes eran suspendidos o sometidos a juicio de residencia; la honra, era más mientras menos la tuvieran y el honor había de estar repartido entre pocos, frente a los muchos que lo deseaban. El verdadero honor era la nobleza de castilla". Hemos visto que desde la legislación de Indias, arranca el origen de algunas disposiciones sobre la Función Pública; tales como (53):

- a) En 1583 Felipe II, ordenó a la Cámara de Castilla, poner cuidado en la provisión de oficios, para evitar el oportunismo, negociación y favores.

(52) *Idea* (51) p.53

(53) *Idea* (51) p. 54

- b) En 1614 Felipe III, condenó con la inhabilitación y otras penas al que recibiese dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo.
- c) En 1785 Carlos III, ordenó la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, diciendo que además de la confusión que ocasionaban con sus importunidades en los ministerios y oficinas, turbaban el servicio e incumpliendo con sus obligaciones al abandonar sus puestos, labores y oficios, pero ordenaba atender a los que más se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieran personalmente.
- d) En 1799 y 1801 Carlos IV, dispuso que no se admitiesen solicitudes de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos.

Lo anterior, son meros apuntamientos ilustrativos, sobre la idea del Servidor Público en la Función Pública, llamémosla colonial, y que serán base para entender a ésta en el México Independiente.

14.b.-- Periodo Independiente (1824-1857).

Nuestro país inició la lucha por su independencia en 1810, logrando la victoria al término de diez años; España dejó de nombrar a los gobernantes de México y de dictar las reglas gubernamentales a que se sujetaban los mexicanos de entonces. En el primer siglo de nuestra Administración Pública, estuvo turbada por la crisis política, económica y social, lo que condujo a que las metas de gobierno durante este periodo, se dirigieran a consolidar primeramente, nuestra independencia política, sustituyendo las estructuras generadas durante la época colonial.

Así, la primera tarea fundamental, fué la de que la organización política fuera acorde a la realidad político-social. Los primeros diez años de guerra de independencia no fueron plazo para sacudir tres siglos de dominación política, económica y cultural. Las colonias fueron gobernadas con reglas estrictas de administración colonial. Señalamos que antes de la independencia, la voluntad real era absoluta, ningún funcionario del régimen español, era elegido por los mexicanos, eran nombrados discrecionalmente por el Rey, quién los escogía de entre los españoles y no entre los criollos (rara vez), aborígenes o mestizos. Roto el vínculo de dependencia empieza la lucha civil por dirigir los aspectos más importantes de la vida independiente de la nueva España, en especial, las actividades de aduana, hacienda, política exterior, negocios eclesiásticos y fomento del nuevo Estado (54) así como todo lo referido a la igualdad jurídica entre los mexicanos respecto de la igualdad de oportunidades laborales.

[54] Ídem (1) pp. XLIII y XLIV, en el sentido clásico de los cometidos del Poder Público, del Estado liberal.

Nuestro autor HARO-BEICHEZ nos dice que (55) en aquella época "se critica la multiplicación de los empleos como medio para contentar la ambición de todos los que se hallaron marginados, ya que lo que deseaban era satisfacer el raquítico e incipiente derecho a la igualdad absoluta. México no estaba preparado para la libertad política, cuando ésta se produjo en 1821... la masa popular nunca contó para nada, como no fuera para el trabajo esclavo o servil. Así, la dominación española no hizo sino confirmar por otros tres siglos esta situación, en que un grupo pequeño dominaba a la inmensa mayoría, estando formado este grupo ahora por la jerarquía católica y la burocracia".

"Para el caso de la Función Pública, la doctrina jurídico-laboral establece que (56) en el México independiente, se inicia en los albores del siglo XIX, primero con el abad de Queipo (1808) y, segundo, con MIGUEL

(55) *Idea* (51) p. 57

(56) *Idea* (51) p. 59

HIDALGO y COSTILLA, quien encabezando la lucha por la Independencia y a pesar del caos de la rebelión, se dió a la tarea de crear numerosos empleos militares, pues para obtenerlos no había más que pedirlo. Abundaron los Coroneles y Oficiales de todas graduaciones, y las promociones se hacían por ligerísimos motivos, aún sabiendo que en realidad, no había un ejército formal, o algo que se le pareciera."

Por todo lo anterior, el devenir histórico de la Administración en relación al personal al servicio del Estado, presenta desde entonces, una serie de deficiencias, carencias y defectos, que se expresan como resultado de un largo proceso, pues las normas no han terminado por adaptarse al comportamiento de los grupos humanos a quienes van dirigidas, dándose consiguientemente una falta de correspondencia entre la realidad y la ley.

15. aa.- Visión Constitucional Primigénea (57)

El primer documento político constitucional surge en el México independiente, (época de emancipación política), fue el "Decreto constitucional para la libertad Mexicana" del 22 de octubre de 1814, que también se conoce con el nombre de "Constitución de Apatzingán", por ser este el lugar donde se expidió.

Por iniciativa de José María MORELOS y PAVON (58), "el 15 de septiembre de 1813 se reúne en Chilpancingo el Congreso de Representantes de las regiones liberadas. El 6 de noviembre el Congreso formado por letrados, eclesiásticos y abogados proclama formalmente la Independencia de México, rechazando la monarquía y estableciendo la República, avocándose a discutir la promulgación de una constitución apropiada a la nueva nación. El 22 de octubre de 1814,

(57) BURGOA, Ignacio, El Juicio de Amparo, edit. Porrúa, Ed. 231, México, D.F., 1986, p.105.

(58) Iden (51) p.60

en la pequeña ciudad de Apatzingán fué proclamada la primera Constitución de la Nación Mexicana. Esta Constitución se inspiró al igual que la Constitución española de Cádiz, y en las Constituciones Francesas de 1793 y 1795 de marcada concepción liberal moderna"; a éste aspecto BURGOA, Ignacio (59) nos dice: "La Constitución de Apatzingán, que no estuvo en vigor, pero que es el mejor índice de demostración del pensamiento político de los insurgentes que colaboraron en su redacción, principalmente Morelos, contiene un capítulo especial dedicado a las garantías individuales. En el artículo 24, que es el precepto que encabeza el capítulo de referencia, se hace una declaración general acerca de la relación entre los derechos del hombre, clasificados a modo de la declaración Francesa, y el gobierno. De la forma de concepción de dicho artículo, podemos inferir que la Constitución de Apatzingán reputaba a los derechos del

(59) Idea (57) p. 105

hombre o garantías individuales como elementos insuperables por el poder público que siempre debía respetarlos en toda su integridad. Por ende, el documento constitucional que comentamos, en relación con el tema concreto que ha suscitado nuestra atención, influenciado por los principios jurídicos de la revolución Francesa y por el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, estima que los derechos del hombre son superiores a toda organización social, cuyo gobierno, en ejercicio del poder público, debe reputarlos intangibles, pues su protección no es sino la única finalidad del Estado y que la Soberanía reside originalmente en el pueblo, siendo imprescriptible, inenajenable e indivisible"

Es en esta Constitución y en la parte relativa a los Funcionarios Públicos en su artículo 26, HARO-BELCHEZ (60) escribe que "los empleados públicos deben funcionar temperalmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada

proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución. El Supremo Gobierno tenía la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere sospechas vehementes de infidencia, mediante una especie de juicio ante el tribunal competente o ante el Congreso, según el caso atento a lo dispuesto por el artículo 159. Así y a partir de 1818 se reglamentó sobre abono de sueldos de empleados bajo licencia temporal por motivos de salud (restablecimiento); la prohibición para quienes manejaban caudales de la nación, para disponer de ellos; así como sancionar a los Funcionarios Públicos que no cumplieran con algún decreto u orden."

16. bb.- Perspectiva Constitucional 1821-1857 (61)

Hacia 1921 se instaura la responsabilidad al oficial primero de cada Dependencia a efecto de que se instruya sobre la suficiencia y talento de cada uno de los oficiales cuyo

(61) Idea (51) p.61

objeto era dar a cada uno de estos, la ocupación adecuada para el desempeño de sus actividades y que éstas se realizarán con titulares aptos, lo que indica ya, la tendencia actual y de la época, a tener personal adecuado en cada uno de los puestos públicos, idea que conlleva a la institucionalización del servicio civil de carrera.

Ya proclamada la Independencia, los insurgentes vuelven a unirse el 22 de febrero de 1822 para instalar un nuevo Congreso Constituyente, dominado por las clases medias, a pesar de que ITURBIDE es coronado Emperador de México. La lucha por el Congreso se enlaza con el movimiento insurgente, y el 4 de octubre de 1824 al firmarse la primera Constitución formal, surge victorioso el movimiento insurgente y. Guadalupe VICTORIA surge como el primer Presidente de una nueva Nación independiente y libre.

Al desaparecer la Administración colonial, las reformas se avocaron a restablecer las

elementales tareas de todo gobierno, tales como: hacienda, ejército, policía y tribunales de justicia, aunque éstas resultaron obligadamente parciales. Por lo que respecta a los funcionarios, las reformas se redujeron a ceses masivos en busca de economías presupuestarias. Ello se reflejó en el hecho de que en los primeros 30 años de vida independiente, el gobierno federal contará tan sólo con 4 Secretarías de Estado o Dependencias directas del Ejecutivo. La Constitución de 1824 fué la primera que enumera las facultades del Presidente de la República; más adelante en 1827, se decreta que los españoles no podrán tener empleo en los supremos poderes; así como emitir circulares para sustituir las plazas vacantes.

Las reformas empiezan a surgir de manera tal, que para su comprensión, es necesario ordenarlas cronológicamente, en el siguiente sentido (62):

- a) En 1828 se otorgó pensión a los trabajadores de la casa de moneda.

(62) *Idea* (51) p. 63

- b) En 1829 se expidió una Ley para que se trabajase en las oficinas todos los días, a excepción de los de fiesta nacional.
- c) En 1831, fueron dictadas dos Leyes: la primera sobre descuentos de sueldos y la segunda, sobre viáticos a familias de diputados. Para esta fecha, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido, y éste sólo era deducible por disposición legal, en determinados casos.
- d) En 1833 se estableció que los empleados de las existentes 4 Secretarías de despacho, deberían ser de confianza del Titular del Ejecutivo, pudiendo éste, remover a quienes no la merezcan, (actual 89-II Constitucional), además se castigaba con la pérdida del sueldo las faltas de asistencia en el desempeño de las obligaciones, y si éstas llegaban a 30 días eran motivo para perder el empleo.

- e) En 1835 la Secretaría de Hacienda ordenó que sólo se abonara un sueldo a los empleados públicos aunque sirvieran en 2 empleos. En este tiempo, Santa Anna, afirmó al inicio de las sesiones del Congreso de 1836, que gracias al esfuerzo de los Funcionarios Públicos, la bancarrota del erario público había cesado, y se había amortizado grandes cantidades de la deuda pública. Sin embargo, el año más intenso en cuanto a disposiciones relativas a los Servidores públicos fué en este año, ya que durante éste, se promulgaron entre otras; la ley sobre pensión que debían de disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesaban en su cargo, y una ley relativa al sueldo que disfrutaría el Presidente de la República, los secretarios de despacho, los consejeros, los senadores y los diputados.
- f) En 1839, se promulga un reglamento donde se establecieron los requisitos para los empleados públicos, decretándose que a

todos los funcionarios debía exigírseles el juramento de las Leyes (actual artículo 128 Constitucional), para mostrar su fidelidad a las instituciones, o de lo contrario, procedía la suspensión para aquellos que hicieran ostensible su desafecto a éstas.

- g) En 1848, una orden dictó que la correspondiente provisión de empleos viniera precedida de la correspondiente propuesta matizada de ciertas formalidades.
- h) En 1852 se declaró en forma drástica la amovilidad de los empleados nombrados en lo sucesivo, rompiendo prácticamente con los principios incipientes del servicio civil.
- i) En 1854 se giró una circular del Ministerio de Hacienda, prohibiendo a los funcionarios y empleados, practicar los juegos de azar, además de determinar las cualidades mínimas que deberían de

tener los meritorios, para ser admitidos en las oficinas del Supremo gobierno, tales como: saber leer y escribir con propiedad, ser inteligentes y correctos, tener buena moral y civil y cuando menos 16 años de edad.

- j) Ya en la antesala de la Constitución de 1857, que emanó del plan de Ayutla y que fue la bandera política del partido liberal en las guerras de reforma, se implanta el liberalismo e individualismo como un régimen nuevo de relaciones entre el Estado y el individuo. Se afirmó que dicha Constitución era el reflejo de las doctrinas existentes en la época de su promulgación, se redujeron las facultades del Ejecutivo, y se intentó evitar los extremos de anteriores presidentes. Sin embargo, las llamadas fuerzas conservadoras no aceptaron de buen gusto la nueva Constitución, desatándose entre 1858 y 1861 una revolución popular liberal conocida como la Guerra de Reforma donde

Benito JUAREZ, fué el principal impulsor de este movimiento liberal, él advirtió al país que las revoluciones serían en vano y que los elementos conquistados en el terreno político y social, no darían fruto si no se premiaba la obra, con la Revolución Administrativa.

17.B.- ANALISIS DE LA FUNCION PUBLICA EN DERECHO COMPARADO. (63)

18.a.-En el Marco Ideológico Occidental

Se ha establecido que sin lugar a dudas, una de las mejores administraciones, es la de Estados Unidos de Norteamérica, esto, gracias a sus experiencias a través de su vida política y sobre todo, a los estudiosos de la ciencia de la Administración tales como: Lutero GULICK con "El gerencialismo" y Heriberto SIMON con "El conductismo"; pero definitivamente, el pensamiento administrativo de este país, se formó por su propia realidad histórica y a las corrientes de

ideas y estudios procedentes de Alemania, Francia y España. Hay una infinidad de autores norteamericanos que enriquecen su administración, pero esto no significa que con la práctica haya caído en vicios y situaciones que entorpezcan el buen funcionamiento de ésta.

19.aa.-- El caso de Estados Unidos de Norteamérica.

En las instituciones norteamericanas, se percibe el desconcierto que éstas crean, dado el mosaico de comisiones, oficinas y elecciones a diferentes niveles, que impide ver la estructura correcta de la materia, por lo que iniciaré por su sistema de lenguaje y conceptualización.

La Administración Pública americana es un verdadero campo de batalla, se puede aunar a esto la ausencia de tradición burocrática, lo que ha originado que el desarrollo de la Función Pública sea empírico y no progresivo, creando cierta estabilidad política y una fuerte inestabilidad

administrativa. Las notas fundamentales de la Función Pública norteamericana, lo constituyen la sensibilidad a la voluntad popular; esto es que, la Administración Federal ocupa una posición distinta de las administraciones europeas en regímenes parlamentarios y, que por tanto, sus relaciones con el Ejecutivo y el Legislativo son distintas. La noción de funcionario carece de idea de superioridad propia de otros regímenes, es por esto, que los norteamericanos conciben al funcionario más que como autoridad, como un representante fiduciario sometido al control de sus representados, aquellos a quienes se encarga de dirigir los asuntos públicos, son muchas de las veces inferiores en capacidad y en moralidad a los hombres que la aristocracia llevaría al poder, pero su interés se confunde e identifica con el de la mayoría de sus conciudadanos.

La Función Pública norteamericana, se caracteriza por dos fenómenos:

1.- Por la notoria ausencia de una reflexión teórica sobre la Administración Pública, y,

2.- Por la carencia de un estatuto unitario de la Función Pública.

Conjugando estas dos características, vemos que las reglas estatutarias no se concentran en un texto único, sino en diversas leyes limitadas a cada sector, como por ejemplo: reclutamiento, remuneración, clasificación y jubilación. En cuanto a la personalidad del Funcionario norteamericano no siente la misma vinculación con la Administración, esto obedece a que no existen las debidas garantías en el cargo, dando como resultado, que al dejar su cargo público, automáticamente pierda su calidad como tal.

20.bb.--El caso de algunos países Europeos.

En este punto explicaré brevemente la estructura y organización de la Administración Pública de algunos países europeos, tales como: España, Francia e Inglaterra; consideramos que estos países, tienen una organización Administrativa, que les permite llevar a cabo una línea ascendente para conseguir sus metas propuestas y tener una armonía o un equilibrio entre la administración y los destinatarios de las tareas estatales. En España, se tiene un arraigo muy antiguo tanto como en Francia, producto de acontecimientos históricos (no olvidemos al cameralismo español y francés), luego entonces, surge una basta fuente de apoyo para fincar su Administración Pública; en cuanto a Francia creo que es una de las potencias, hablando administrativamente, mas sobresalientes, en virtud de que tuvieron como fundamento básico el Código Administrativo de Carlos Juan BONNIN (64),

(64) GUERRERO-OROZCO, op. cit. (26) p. 54

del cual surgen grandes aportaciones para la ciencia de la Administración. En Inglaterra la Administración Pública es compacta, en razón de que tomó lo elemental de los genios de la Administración, además de que también tiene sus estudiosos de esta materia, como por ejemplo su pensador Administrativo W.H. MORELAND.

21.aaa.- España

Una de las naciones, también precursoras de la materia desde tiempos del Estado absoluto, ha sido España, ya que su progreso se apoyó en su sólida Administración, además de que siempre los cargos políticos y administrativos, han sido ocupados por letrados.

Su concepto sobre la noción "Funcionario Público", no ha sido tampoco definido con claridad. Tanto la legislación, como la jurisprudencia y la doctrina han intentado distinguirlo de la autoridad, mediante características materiales, así como la del

obrero, mediante el criterio de la naturaleza de las normas que se les aplican. Resulta así que los Funcionarios se rigen por normas Administrativas y los obreros por normas laborales.

Por otro lado, existen dos grupos de "Funcionarios Públicos":

- 1.- Los funcionarios de carrera, que son aquellos que en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a los presupuestos.
- 2.- Los funcionarios de empleo, que a diferencia de los de carrera pueden ser nombrados y separados libremente sin más requisitos que los establecidos en su caso.

Por otra parte dentro de la Función Pública española, existe la agrupación en cuerpos de los funcionarios. Estos cuerpos constituyen un instrumento de organización de la Función Pública y crean agrupaciones sociales con entidad propia, que actúan como tales en el seno de la organización, y que basado en la idea de una cualificación profesional homogénea constituye un marco de referencia que permite reclutar a los funcionarios en grupos y no individualmente para cada puesto.

A continuación se mencionan a los órganos principales de la Función Pública española:

- 1.- Gobierno
- 2.- Presidente del Gobierno
- 3.- Ministro de la Presidencia
- 4.- Ministro de Economía y Hacienda
- 5.- Comisión Superior de personal
- 6.- Consejo Superior de la Función Pública

- 7.- Comisión de Coordinación de la Función Pública.
- 8.- Delegados del Gobierno
- 9.- Gobernadores Civiles

En cuanto a su reglamentación, existe una serie de disposiciones que protegen a los funcionarios públicos, por ejemplo: dotaciones presupuestarias de personal, relaciones de puestos de trabajo, oferta de empleo público, promoción de personal, fomento de la promoción interna, conceptos retributivos, ordenación de su adscripción y funciones, régimen disciplinario, y seguridad social.

22.bbb.- Francia

En este país, el funcionario público, además de las competencias de su cargo, goza de cierta consideración que dificulta su sensibilidad a la voluntad popular.

Esta situación se deriva de la concepción de la Función Pública heredada de la antigua "AUCTORITAS" de las clases dirigentes del antiguo régimen, ya que en la constitución francesa de 1791, se aludía en su preámbulo, que no había más nobleza ni señoríos, ni distinciones hereditarias, ni ninguna otra superioridad más que la de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

La estructura de la Función Pública francesa es dominada por las nociones de categoría, cuerpo, grado y empleo. La noción de cuerpo es la que domina actualmente; los cuerpos de funcionarios conocen una estructura interna más o menos diferenciable según las características del servicio. La segunda noción que resulta de esta estructura interna son los grados, que existen en el interior de cada cuerpo. Cada cuerpo comprende por tanto una jerarquía que comporta diferentes grados correspondientes a una categoría de empleo con remuneraciones diferentes. A determinados cuerpos sólo corresponde un grado, como es el caso de los administra-

dores civiles. Asimismo los cuerpos de funcionarios son clasificados en categorías que corresponden a la naturaleza de las tareas exigidas a los agentes. Existen cuatro categorías de funcionarios, las que se describen en el siguiente orden:

- 1.- La categoría "A" para los cuadros superiores, (altos funcionarios en 1982 en México título IV constitucional) encargados de las tareas de concepción y de dirección.
- 2.- La categoría "B" para los cuadros principales, que corresponden a las tareas de aplicación.
- 3.- Las categorías "C" y "D" para los cuadros de ejecución encargados de ejecutar las tareas encomendadas.

Estas cuatro categorías son definidas por los reglamentos (reglamentos interiores) de Administración Pública, en tanto que corresponde a los estatutos particulares

(manual de organización) fijar la clasificación de cada cuerpo dentro de una u otra categoría.

La distinción entre grado y empleo, es que, el primero es atribuido a título personal, correspondiendo a una concepción corporativa de la Función Pública. Teniendo en cuenta dicho grado, el funcionario se encuentra en una situación de protección. En cambio la administración dispone libremente de los empleos, por lo que un funcionario puede cambiar de grado sin cambiar de empleo, o bien ocupar un empleo inferior a su grado.

Esta libertad de acción del gobierno es particularmente grande para los empleos superiores, donde la administración puede prácticamente nombrarlos y removerlos, (artículo 89 fracc. II constitución mexicana) con la única regla importante de la obligación de la comunicación del expediente.

23.ccc.- Inglaterra.

La administración británica constituía un foco de nepotismo (combatida en México, en el sexenio 1982-1988) y patronazgo político que ofrecía un contraste con las burocracias de otros gobiernos; la mayoría de los nombramientos en la administración se hacían por patronaje, utilizándolo como instrumento para el control de la Cámara, de aquí que gran parte de los mejores cargos fueran ocupados por políticos que habían perdido el escaño en los comunes y que aceptaban esos cargos hasta que volvieran a ser elegidos, o por aquellos que deseaban apartarse definitivamente de la vida política.

Como una manera de organización, siendo Presidente WILSON, en febrero de 1966, nombró a Lord FULTON presidente de un comité de cinco personas que habrían de dictaminar sobre la estructura, el reclutamiento, la gestión y la capacitación del personal del servicio civil, formulando recomendaciones. Este informe fue el comienzo de una nueva

etapa, pues ponía especial énfasis en la necesidad de una mayor especialización del personal directivo y ejecutivo, basándose en la presunción de la necesidad de utilizar las modernas técnicas de dirección, tales como el análisis de tareas y la mecanización y automatización de los servicios, (la modernización mexicana en el período 1988-1994), aunque contenía escasas precisiones relativas a la estrategia para llevar a cabo tales políticas. Este informe cambió muchas cosas, pero los principios reguladores seguían esencialmente siendo tradicionales. Hablando en sentido estricto se puede hacer referencia a la existencia de un régimen jurídico de la función pública formado por instituciones, tales como:

- 1.- La institución civil service, que tiene un valor decisivo procedente de la propia contextura del pueblo Inglés. El civil service, se entiende como el servicio civil que ha hecho una persona con una condición estable y permanente en el Estado (en México, es la idea del poder judicial federal).

- 2.- La Administrative Class.- Asesora a los ministros en la formulación de la política y preparación de la legislación que ha de promulgarse sobre la materia.
- 3.- La Executive Class.- La mayoría de las tareas que desarrollan requieren estudio, así como inteligencia, juicio e iniciativa.
- 4.- La Clerical Class.- Clasifican el correo recibido y en su caso elaboran respuestas a los funcionarios sobre asuntos regularmente - interdepartamentales.
- 5.- La Clerical Assistant Class.- Preparan, verifican y comprueban documentos relativos a estadísticas y registros (en México, es la idea del INEGI).
- 6.- La Class Of Temporary Clerks.- Supervisan las tareas realizadas por la clerical Class y la Clerical Assistants.

- 7.- Los Typing grades.- Se divide en mecanógrafas de copia y taquimecanógrafas, existiendo dentro de éstas varios grados supervisores.

En cuanto a los órganos rectores y fiscalizadores de la función pública Inglesa, destacan los siguientes (sería el caso del cometido contralor realizado en México, diferentes instancias, con ciertas similitud al inglés).

- A.- El Parlamento (sería la Cámara de Diputados por conducto de la contaduría mayor de hacienda).
- B.- El Consejo Privado y el Gabinete (la Secretaría de Contraloría General de la Federación).
- C.- La Tesorería.
- D.- Los Departamentos.

El Gabinete es el órgano alrededor del cual gira toda la política, bajo la dirección del Primer Ministro, que es el verdadero Jefe de la Administración, y quien limita la acción

de la Corona y del Consejo privado, adoptando decisiones importantes, sobre todo las referentes a cuestiones fiscales y presupuestarias.

24.b.- En el marco ideológico oriental.

Dentro del marco oriental tenemos a la Unión Soviética y a China; en la primera (65) la Administración Pública también es una institución, y ha aportado grandes estudios a la ciencia de la Administración, específicamente en derecho Constitucional y Administrativo, sin pasar desapercibida la Ciencia Política.

Sobre el Derecho Constitucional destacan dos obras: la de L. GRIGORIAN y Y. DOLGOPOLOV, "fundamentos del Derecho Estatal Soviético" y la de A. DENISOV y M. KIRINCHENKO "Derecho Constitucional Soviético". En Derecho Administrativo también destacan por igual,

(65) Debido a los recientes cambios (1991) en esta unión, preocupa ahora, la nueva dinámica administrativa, en cuanto a que si copian el sistema occidental o si crean uno propio, en cada una de las nuevas repúblicas miembros de la comunidad de estados independientes.

dos obras, un artículo elaborado por el profesor Yugoslavo Ratko MARKOVIC "el papel del derecho dentro del trabajo de la administración pública, con una visión especial sobre Yugoslavia y la URSS", y el estudio de I.N. ANANOV, "la ciencia del Derecho Administrativo en la Unión Soviética", en cuanto a la segunda, (China), a seguido muy de cerca a la ex-Administración Soviética (hasta 1991), tanto por su devenir histórico, por su ubicación geográfica y por su forma de gobierno, lo que ha permitido establecer una organización Administrativa similar a la de la ex-Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

De lo anterior, permítasenos presentar lo siguiente:

25.aa.- El caso de Rusia

La Administración Pública soviética es ejercida por un sistema de Soviets (órganos colegiados representativos), que desarrollan

una labor organizadora multifacética de dirección de la economía nacional, y suele también realizar una labor ejecutivo-Administrativa de los órganos del Estado soviético encaminada a la realización práctica de sus funciones y a organizar la aplicación de las leyes soviéticas. (66)

26.aaa.-Vladimir Ilich Lenin y su influencia en la Rusia Post-Revolucionaria.

LENIN ha sido considerado como el hacedor de la más radical revolución habida en el Siglo XX, y autor de varios libros, artículos, ensayos y la más diversa gama de impresos.

Concibió la teoría aplicada de una nueva forma de administración soviética, y su pensamiento administrativo, se hizo al calor de la lucha por el poder y el ejercicio del mismo poder para construir a la sociedad socialista, que no fué producto de una reflexión de gabinete, sino el resultado de las demandas de una revolución impaciente, incapaz de esperar.

La teoría leninista de la administración soviética, se derivó del quehacer revolucionario del pueblo soviético, dirigido por LENIN, que abordó el estudio de la administración del Estado en sus discursos, Artículos, proclamas e informes.

Dos fueron las grandes preocupaciones de LENIN sobre la Administración pública: los Soviets y la organización del trabajo.

Las ideas de LENIN sobre la administración soviética, son originales e inspiradas en la experiencia de la Comuna de París, transmitida y explicada por MARX en la guerra civil en Francia. MARX había hecho un examen certero de la Administración Pública Capitalista en su dieciocho brumario de Luis BONAPARTE, y agregó el estudio de la experiencia política de la Comuna de París, tras la derrota de Francia en Sedán, ante los prusianos, y en la experiencia revolucionaria vivida por los miembros de la Comuna.

LENIN como MARX, concibieron a los Soviets, como un nuevo tipo de Estado, algo cualitativamente distinto a las formas conocidas de Estado capitalista; tomó su origen del tipo de la Comuna de París cuya aspiración era la participación de las masas en la administración del Estado soviético; en síntesis, LENIN consideró al Soviet como una reproducción de la Comuna parisiense.

LENIN en forma imperativa dijo (67) "exigimos que se rompa inmediatamente con el prejuicio de que administrar al Estado, llevar al cabo el trabajo cotidiano de la administración, es cosa que sólo pueden hacer los ricos o funcionarios procedentes de familias ricas (es el caso de México). Nosotros exigimos que el aprendizaje de la administración del Estado corra a cargo de obreros y soldados concientes y que se acometa sin demora, es decir, que empiece inmediatamente a hacer participar a todos los trabajadores, a toda la población pobre."

(67) *Idea* (26) p. 345

LENIN sugirió que se estimulara la iniciativa de los trabajadores; y que en cada centro de trabajo se debía de producir más y mejor.

27.bb.- El caso de China.

La Constitución china se basa muy de cerca en la Constitución de la URSS, pero no es idéntica. La forma de gobierno de la República Popular China es una dictadura proletaria, democrática y popular.

No olvidemos que la URSS fue un Estado socialista de trabajadores y campesinos, fundado en la conquista de la dictadura del proletariado; pero la constitución de China evita esta frase y declara únicamente que todo el poder pertenece al pueblo, tal y como se transcribe (68):

"Toda la autoridad China, se deriva constitucionalmente del Congreso Nacional del Pueblo, la Autoridad Legislativa,

(68) SNOW, Edgar, "La China Contemporánea", Edit. Fondo de Cultura Económica, 1ª Ed. México, D.F., 1965 p.148

Judicial y Ejecutiva. La Constitución China reconoce además tres clases de propiedad: estatal (propiedad de todo el pueblo); cooperativa o colectiva (propiedad de las masas trabajadoras en niveles básicos de producción); y capitalista (propiedad privada de los individuos). No obstante, esta constitución establece claramente una transformación orientada por la ley de toda la economía, sustituyendo gradualmente la propiedad capitalista por la propiedad de todo el pueblo. Las enmiendas constitucionales para adaptarse a las crecientes realidades de una propiedad estatal casi total, pueden producir cambios en la terminología anterior, para acercarse más al idioma soviético. Parece menos probable, que se produzcan mayores alteraciones en la estructura administrativa del Estado en China durante largo tiempo", a pesar de los cambios operados en la Europa socialista y la URSS.

China está organizada en cuatro niveles básicos:

- 1.- Las aldeas con gobiernos distritales o comunales (Municipios).
- 2.- Los distritos, las Municipalidades, las Provincias y las Regiones Autónomas.
- 3.- Los grandes Municipios y las Regiones autónomas; y
- 4.- La autoridad central.

El Congreso Nacional del Pueblo, elige su propio Presidente, que se convierte en Jefe de una comisión permanente que sirve de Consejo Ejecutivo Supremo; la Comisión permanente no tiene mucha autoridad, aunque actúa en nombre del Congreso en general cuando está en receso. La Autoridad nominal del Congreso Nacional y su Comisión permanente, se transforma en un poder real, sólo en la persona del Presidente de la República. El Presidente de la República

parece el Jefe último, pero en realidad, casi todas las decisiones legislativas, presupuestales y de planeación importantes, así como los nombramientos judiciales, surgen del politburó que es el Consejo Ejecutivo del Comité Central, órgano supremo del poder político.

CAPITULO TRES

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN DERECHO NACIONAL

SUMARIO

28.A) Análisis Constitucional de los niveles de Administración Pública. 29.a) La Administración Pública federal. 30.b) La Administración Pública estadual. 31.aa) Marco Constitucional. 32.bb) Gobierno en strictu sensu local. 33.aa) Marco constitucional del poder ejecutivo estadual. 34.c) La Administración Pública municipal desde la perspectiva constitucional. 35.B) Aspectos orgánico-personales de las formas de Administración Pública mexicanas. 36.a) La centralización Administrativa federal. 37.b) La desconcentración Administrativa. 38.aa) Enfoque legal de la personificación. 39.bb) Aspecto orgánico interadministrativo. 40.c) Breve apuntamiento sobre la clasificación de desconcentración. 41.aa) A manera de concepto. 42.bb) La desconcentración vertical. 43.cc) La desconcentración regional. 44.dd) La desconcentración horizontal. 45.d) La Administración paraestatal. 46.aa) Aspecto teleológico de la descentralización. 47.bb) Clasificación.

28.A.- ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LOS NIVELES DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Previo al análisis, de este capítulo, transcribiré los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inherentes a cuestiones administrativas, respecto de los siguientes artículos:

"Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno, republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

.....
.....
.....

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor,
.....
....." (60).

(69) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, 93a. Ed. México, 1991.

De lo expuesto, podemos confirmar que el pueblo ejerce su soberanía, a través del elemento gobierno, en principio Federal, seguido de los gobiernos Locales o Estaduales (Entidades Federativas), éstos en lo referente a su organización y administración internas, son libres y pueden ejercer su gobierno conforme a sus propias leyes; las cuales en ninguna forma deben ser contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 133), sino apegadas a los principios de ésta, por lo tanto, veremos lo siguiente.

29.a.-La Administración Pública federal.

Acerca de este nivel de Administración Pública, HARO-BELCHEZ (70) escribe: "En realidad el federalismo mexicano ha sido visto históricamente como una técnica democrática protectora de la libertad. En 1824 se adopta con el propósito de estructurar el nuevo Estado sobre bases liberales tendientes a destruir el sistema colonial. Tras un paréntesis centralista entre 1836 y 1843 se restaura dicho federalismo, pero es

vencido nuevamente por la dictadura santanista. En 1857 se adopta de nueva cuenta el sistema federal que resiste firmemente los embates tanto de la guerra de reforma como del segundo imperio. Posteriormente el porfiriato respeta formalmente el orden Constitucional de 1857, aunque de hecho no se sometiera a él, ya que el centralismo es la forma de Gobierno dominante durante la dictadura porfiriana. Por su parte la Constitución de 1917 vigente reafirma nuestro sistema federal, al establecer en su Artículo 40 que, -es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.-"

Como podemos ver, el Estado federal mexicano lleva a cabo sus fines por medio de dos entidades Jurídico-Políticas con diversas esferas de competencia: por una parte la federación, que cuida los intereses

generales de la nación, y por la otra las entidades federativas a quienes se encarga la administración de los intereses locales.

Así la Administración Pública federal puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional (71).

- I) Desde el punto de vista orgánico.- Se puede decir que parte del Poder Ejecutivo (72) hacia todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente, dependen de él; ya que orgánicamente la Administración Pública federal está constituida en principio, por el Presidente de la República (80-Const.) y todos los órganos centralizados, desconcentrados, y todas las entidades paraestatales (73)

(71) Idea (9) p.64

(72) En cuanto al Poder Ejecutivo, es necesario abordar los conceptos de "Gobierno en sentido estricto y en sentido amplio", así, en sentido estricto, es la Institución política-administrativa depositada en el Poder Ejecutivo (Federal, Estatal) y en "sentido amplio" es la forma en que se lleva a cabo o se manifiesta el Gobierno, es decir, la conjunción de órganos y que obran mediante Instituciones Políticas que crean un proceso de determinación de la voluntad general, depositado en los tres poderes (Federal y Estatal).

(73) Idea plasmada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (arts. 45, 46 y 47) y la Ley Federal de las entidades paraestatales (arts. 14, 28, 40 y 67), ambas de 1991.

(descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, y fideicomisos públicos).

- II) Desde el punto de vista funcional.- Es la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector y para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, recursos financieros, materiales (conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición) y, al factor humano que en estricto sentido son precisamente, el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios al gobierno. (el subrayado es nuestro).

Por lo que hace a los criterios expuestos en los incisos I y II, podemos decir que en el artículo 90 Constitucional (74), se conjugan tales puntos de vista, en virtud de lo que preceptúa:

(74) Idea (69)

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso, 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.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos." (el subrayado es nuestro).

Este artículo precisa que la Administración Pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden Administrativo que estarán a cargo de las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases

generales de creación de las entidades paraestatales. Conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo federal se auxilia, para dar cumplimiento al despacho de asuntos Administrativos, de las dependencias centralizadas y Entidades paraestatales. En la primer categoría encontramos a la Presidencia de la República (75), las Secretarías de Estado (76), los Departamentos Administrativos (77) y la Procuraduría General de la República (78).

(75) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, 26a. Ed. México, D.F. 1991, Artículo 1º.

(76) Idea art. 2.: Sin soslayar las recientes reformas en donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público absorbe las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de febrero de 1992; y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, sustituyendo la denominación de la SEDEF, en la cual se incluye el manejo de los programas sociales que ordena el Presidente Carlos Salinas de Gortari, así como la reordenación urbana, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992.

En tal sentido tenemos las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Secretaría de Pesca y el Departamento del Distrito Federal.

(77) *Idea*

(78) *Idea Art. 4.*

Por otra parte, la Administración paraestatal (79) se conforma con los Organismos descentralizados, las empresas de participación estatal (mayoritarias y minoritarias), las Sociedades Nacionales de Crédito (Banjército) (80), las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguro y Fianzas y los Fideicomisos, integran la Administración Pública paraestatal.

30.b.- La Administración Pública Estatal.

Respecto de las entidades federativas, el Dr. BURGOA (81) hace el planteamiento siguiente: "Dentro del régimen federativo

- (79) Idem (75) Art. 3º. (supra nota 72). En el período 1982-1992, la administración pública se ha sometido a un proceso de adelgazamiento, lo cual, dificulta el número real de entidades paraestatales, las que llegarán a ser en 1982, aproximadamente en un total de 1226.
- (80) Si bien es cierto que la banca privada se nacionalizó según Decreto Presidencial del 1º de septiembre de 1982 y se reformaron en consecuencia los artículos constitucionales 28 párrafo 5, 73 Fracc. X y 123 Apartado B Fracción XIII bis, en la actualidad, pasados 9 años después, nuevamente el Gobierno Federal a puesto en venta los bancos; durante la administración del gobierno de la banca, se vio que hay mucho que desear, como son esas extensas filas para hacer un depósito o simplemente para cambiar un cheque de baja cantidad; con esta nueva reprivatización se pretende que se de un mejor servicio y que el gobierno atienda otros campos de suyo interés para el bienestar de todos. La cuestión que se presenta en forma inmediata, es la situación laboral en que quedarán los trabajadores (ex-servidores públicos de la ahora Banca Comercial); a mi parecer es conveniente que se regulen por la Ley Federal del Trabajo, pues obtendrán mejores beneficios.
- (81) Idem (50) p. 843

los estados representan porciones del Estado Federal con determinados atributos característicos.

Los estados son entidades con personalidad jurídica que los atribuye o reconoce el derecho fundamental o constitución federal.

Con esta personalidad, los estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal y en las de coordinación que establecen con sujetos físicos o morales que no están colocados en la situación de Autoridad. Consiguientemente, los estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado federal, sino personas morales⁽⁸²⁾ de

⁽⁸²⁾ Idea (69) el artículo 27 Constitucional en su párrafo 9º, Fracción VI párrafo 2º, nos señala claramente que las entidades federativas están investidas de personalidad jurídica, pues tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o constitución que la implanta. El atributo de la personalidad Jurídica es una de la notas que distinguen a los estados como miembros del estado federal, de los departamentos o provincias en que suele descentralizarse regionalmente el Estado central y que, en rigor, no son personas morales (83) sino divisiones Político-Administrativas con base en una desconcentración territorial de las funciones públicas."

31.aa.- Marco constitucional.

Ahora bien, para el caso de la Administración Pública estadual, iniciaremos su análisis atento a lo dispuesto por el Artículo 115 Constitucional, en el sentido de que las entidades federativas adoptan en

(83) A este respecto, hablando civilmente las entidades federativas poseen el carácter de personas morales, en virtud de que gozan de capacidad jurídica que la Ley les da, de acuerdo al Artículo 25 del Código Civil vigente para el Distrito Federal.

su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, así se divide el territorio tanto política como administrativamente en otras entidades político-administrativas denominadas municipales. Cada entidad federativa tiene su constitución política local, pero no por esto, varía su contenido, en virtud de que por lo que hace a las garantías individuales y sociales, éstas se hallan consagradas en la constitución federal, por lo que se concluye de que no pueden aumentarse, ni disminuirse, por las legislaturas locales.

32.bb.- Gobierno en strictu sensu local.

Definitivamente, dentro de la Administración Estatal, el Servidor Público Político-Administrativo de jerarquía superior, radica en el "Gobernador de la Entidad", quien además es titular de principio (84) del

(84) CORTIÑAS-PELAEZ, op. cit. (1) p. «1. "Ahora bien, las funciones del Poder Público, están precisamente atribuidas, en su ejercicio predominante, a un específico Poder Público: la función constituyente al Poder constituyente, la función legislativa al Poder Legislativo, la función jurisdiccional al Poder Judicial y la función Administrativa al Poder Ejecutivo. De donde, y para los efectos de la ciencia de la Administración, el Poder Ejecutivo es el titular de principio de la Función Administrativa".

poder ejecutivo, entendido este, como el gobierno, y además titular de la Administración Pública en su nivel estadual.

33.cc.- Marco constitucional del Poder Ejecutivo estadual.

Atento a lo dispuesto por el Artículo 116 constitucional, podemos entender al Gobierno en sentido amplio, en este nivel que corresponde, más sin embargo, el aspecto que interesa es interpretar la Fracción I de dicho Artículo, que establece lo siguiente:

- a) La duración del Servidor Público en su cargo.
- b) Que es nombrado por elecciones directas junto con los Diputados.
- c) El principio de "no reelección"
- d) El procedimiento constitucional de sustitución, de interinato, provisionalidad o suplencia.

poder ejecutivo, entendido este, como el gobierno, y además titular de la Administración Pública en su nivel estadual.

33.cc.- Marco constitucional del Poder Ejecutivo estadual.

Atento a lo dispuesto por el Artículo 116 constitucional, podemos entender al Gobierno en sentido amplio, en este nivel que corresponde, más sin embargo, el aspecto que interesa es interpretar la Fracción I de dicho Artículo, que establece lo siguiente:

- a) La duración del Servidor Público en su cargo.
- b) Que es nombrado por elecciones directas junto con los Diputados.
- c) El principio de "no reelección"
- d) El procedimiento constitucional de sustitución, de interinato, provisionalidad o suplencia.

e) Y por último el requisito fundamental, el de la nacionalidad - residencia.

Así podemos señalar que el Servidor Público es electo en forma directa por los ciudadanos de la entidad; el ejercicio gubernamental constitucional con duración de un lapso de 6 años, sin posibilidades de reelección y básicamente que sea nativo de la entidad o con una residencia de 5 años o más en el lugar, de manera efectiva e inmediatamente anterior al día de la elección. Así le corresponden por lo tanto, los poderes (85) que caracterizan la centralización administrativa, tales como el poder de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, y competencia. Es el Servidor Público del que dependen los órganos centrales clásicos de la administración local (Secretaría General de Gobierno, Tesorería del Estado, la Oficialía Mayor, la Procuraduría General de Justicia del Estado y Ministerio Público local, entre otras mas).

(85) Idea (10) pp. 116

Obviamente que, de acuerdo al Artículo 40 Constitucional, los poderes estatales deben tener en cuenta los Artículos 117, 118, 119 y 120 del texto referido (restricciones y obligaciones), pero por otra parte es muy importante lo que nos señala el Artículo 124 Constitucional: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados."

De acuerdo a este artículo, lo que no es expresamente conferido a la federación, se entiende reservado a las entidades federativas que componen la Unión. Desde este punto de vista es indispensable recalcar que lo que no está confiado a los poderes estatales no debe entenderse necesariamente como de la competencia municipal, pues en un Estado de Derecho, la esfera del Poder Público debe definirse expresamente en una Constitución.

34.c.-La Administración Pública municipal desde la perspectiva constitucional.

Nuestro texto constitucional vigente, en su artículo 115 párrafo primero, establece en principio que el municipio es la base de la división territorial y de la organización político - administrativa de las entidades federativas que componen a la Federación; es además, una persona jurídico-colectiva de derecho público, acorde al artículo 27, párrafo noveno, fracción VI Párrafo Segundo; considerado como una entidad descentralizada política y administrativamente. Es decir, el municipio es una institución de derecho constitucional y administrativo.

A pesar de que los municipios son entes de descentralización Político-Administrativa (86), tenemos que aceptar que los Gobiernos estatales ejerzan un control de tutela (87), que no un control jerárquico sobre

(86) Idea (10) p.218: nuestro autor nos dice que "la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".

(87) Idea (69) Analizando el Artículo 115 constitucional, definitivamente nos damos cuenta de que los municipios son libres para organizar su territorio, pues tienen personalidad jurídica propia y manejan su patrimonio conforme a la ley, pero en materia administrativa se deberán sujetar a las bases normativas que establecen las legislaturas estatales, como por ejemplo organizar bandos de policía y buen gobierno, y diversos reglamentos.

ellos; es decir, el municipio no esta sujeto a las potestades jerárquicas de los poderes federales ni estatales, sino únicamente a un poder de tutela (llamado de coordinación) que ejercen los congresos locales. La realidad es de que la autonomía estatal debe armonizarse con la libertad municipal.

Todo lo anterior, nos ubica en que la organización interna de la administración municipal depende en gran medida de la importancia económico-social del municipio, su densidad demográfica y la extensión de su territorio, que puede influir sobre la prestación de los servicios públicos que le son asignados por la Constitución, tales como la hacienda, la policia, tránsito, bomberos, mercados, rastros, agua potable, saneamiento, alumbrado, parques y jardines, obras públicas, etc.

Ahora bien, y para efectos de nuestro trabajo, la estructura municipal requiere de los denominados recursos humanos, que son los que encarnan el aspecto orgánico del

municipio, que es depositado en primera instancia, en un órgano colegiado llamado Ayuntamiento, según el Artículo 115 fracc. I, seguido de las sindicaturas y regidurías en los términos del precepto señalado en su párrafo segundo. Así el Ayuntamiento como cuerpo colegiado, ésta formado por síndicos y regidores, y la máxima conducción gubernativa la ostenta, el presidente municipal, llamado también alcalde.

Lo importante es señalar que el Presidente Municipal forma parte del Ayuntamiento y en teoría es el servidor público encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo (el cabildo o ayuntamiento esta integrado por el Presidente Municipal, los regidores, los síndicos y ediles) llevar a cabo la administración, dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la Presidencia municipal y dictar las normas generales de ésta y que no se opongan a los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.

35.D.- ASPECTOS ORGANICO-PERSONALES DE LAS FORMAS DE ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANAS.

Derivado de las múltiples actividades que tiene que realizar la Administración Pública federal, y sobre todo respecto de los recursos económicos con que cuenta el país y que son susceptibles de explotar para el bienestar de la población; los titulares de los Ejecutivos se auxilian de las formas de Administración que a continuación estudiaremos.

36.a.- La centralización administrativa federal.

La organización administrativa federal mexicana, reconoce dos formas fundamentales (88): la administración centralizada y la paraestatal, las cuales pueden aplicarse en los niveles de gobierno, tanto estadual como en la municipal (89).

(88) El Artículo 90 Constitucional establece que: "la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso..."

(89) En cuanto al municipio, el Artículo 115 Constitucional establece que "este es libre y que cuenta con personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la Ley."

La centralización administrativa, se caracteriza por el sometimiento a la autoridad máxima, representada por el Presidente de la República (90); es decir, el servidor público titular de la administración pública y del poder ejecutivo, como, autoridad central y superior a la que todos los demás servidores públicos (autoridades inferiores y subordinados) deben obediencia.

Podemos decir que centralizar administrativamente, es reunir y coordinar las facultades del orden jurídico (constitución, leyes, reglamentos, acuerdos, decretos etc.) en la autoridad central superior. En nuestro país, sabido es que el Presidente de la República es el encargado, como titular del Poder Ejecutivo (91), de ejecutar las leyes generales con la colaboración subordinada y dependiente de

(90) El Artículo 89 en su fracción I. nos señala que el Presidente "promulgará y ejecutará las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera Administrativa a su exacta observancia"; es decir, que el titular del Ejecutivo Federal, con el objeto de que se cumplan las metas de su Administración, deberá de vigilar su cabal cumplimiento.

(91) Artículo 80 Constitucional: "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

los demás titulares de los órganos administrativos secundarios (92).

La organización administrativa federal organiza exclusivamente al Poder Ejecutivo federal, el cual se desenvuelve a través de un sistema orgánico superior, en relación de estricta dependencia, con otros órganos subordinados que obedecen sus órdenes e instrucciones. Por lo anterior, podemos imaginar que la centralización administrativa es como una pirámide que tiene en su vértice, al Presidente de la República, y en los grados o niveles más bajos a los órganos inferiores de la Administración (93).

Al respecto, FRAGA, Gabino (94) nos habla acerca de la concentración del poder de decisión, en la centralización administrativa al establecer que:

(92) El artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que para el buen despacho de los asuntos de orden Administrativo, el Ejecutivo Federal contará con Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos, además, el Artículo 3º de la misma Ley establece que el Poder Ejecutivo se auxiliará de Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, Instituciones Nals. de Crédito, y Fidelcomisos.

(93) De acuerdo al Artículo 10 de la LOAPF las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, preeminencia alguna; estos para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos pueden contar con órganos Administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados, Artículo 17 de la misma Ley.

(94) Idem (10) p.116

"La concentración del poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones. En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución."

Así, los poderes (95) que tienen los titulares de los órganos jerarquizados, son los siguientes:

- 1.- Poder de nombramiento
- 2.- Poder de mando
- 3.- Poder de vigilancia

- 4.- Poder disciplinario
- 5.- Poder de revisión,
- 6.- Poder para la resolución de conflictos de competencia.

Mediante estos Poderes, se puede establecer que cuando se incurra en incumplimiento en los deberes que impone la función pública, se da nacimiento a la responsabilidad del autor (96), que puede ser de orden político, de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus actividades, lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puedan originarse las demás.

37.b.-La desconcentración administrativa.

Tratada la centralización, hablaremos de otra forma de administración, cuyo contexto lo es la centralización citada, de tal

(96) A este respecto, véase el título IV constitucional (arts. 108 a 114), cuyas reformas en 1983, permitieron encuadrar las responsabilidades de los servidores públicos en sentido amplio, y no sólo de los "altos funcionarios" de la federación.

manera que la desconcentración administrativa consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente (97).

El aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender la Administración Pública centralizada, van complicando su actividad primordial, la de atender a los particulares; para el país el efecto de dicho fenómeno, consiste en que vienen a radicarse las principales actividades comerciales, industriales y culturales en la capital de la República, y como consecuencia se produce una concentración demográfica con perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos. Es por eso, que para atenuar los inconvenientes de la centralización se recurrió a la delegación de facultades administrativas, mediante la desconcentración administrativa.

(97) Idea (93) respecto del artículo 17 de la LOAPF.

38.a.a.- Enfoque legal de la personificación.

De acuerdo al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una Secretaría de Estado (98) estará a cargo de su titular, y auxiliado de otros departamentos administrativos, dará trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría a su cargo; asimismo podrá delegar a otros funcionarios que dependeran directamente de él, facultades para resolver asuntos, excluyendo aquellas que por disposición de ley o de acuerdo a su reglamento interior deban ser ejercidas por el titular.

Nos menciona también que los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo y estos acuerdos se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

(98) Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

39.bb.- Aspecto Orgánico Interadministrativo.

Con el objeto de que exista una plena coordinación entre las entidades federativas, el titular del Ejecutivo Federal podrá celebrar convenios (99) que beneficien a las partes para su buen desarrollo y funcionamiento.

Con estos acuerdos se pretende dar un mayor apoyo a los gobiernos estatales a fin de favorecer su pleno desarrollo.

40.c.-Breve apuntamiento sobre la clasificación de desconcentración.**41.aa.- A manera de concepto (100).**

Desconcentración en estricto sentido, consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento) determinadas facultades de decisión y

(99) Artículo 22 de la LDAPF.

(100) Idem (93)

ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior, empero, es menester señalar la clásica clasificación en el sentido siguiente:

42.bb.- La desconcentración vertical.

Esta, consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad, por ejemplo las Oficinas Regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Oficinas que dependen de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la verticalidad consiste, en que la delegación aludida es descendente, es decir, del superior jerárquico al inferior subordinado.

43.cc.- La desconcentración regional.

Este tipo de desconcentración, consiste en que además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, estos, al distribuirse geográficamente en el territorio nacional, abarcan un área específica, que demanda la acción administrativa regional; su justificación gira en torno a la agilización de trámites administrativos, de los particulares ante las Dependencias de gobierno, y así evitar a la vez la aglomeración de gente en las Secretarías de Estado ubicadas en el Distrito Federal.

44.dd.- La desconcentración horizontal.

Este tipo de desconcentración, consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas, esto significa que el trámite hecho ante estas Dependencias tienen plena validez y se dan por cumplidas para los efectos a que haya lugar; por

ejemplo la presentación de declaración de impuestos ante otras instituciones tales como: las bancarias en la idea de las "sucursales", no olvidemos que con las reformas de 1991, los bancos se manejaron sobre la idea de este tipo de desconcentración, así como las administraciones tributarias de la Tesorería del Distrito Federal absorbida ahora por la Secretaría de desarrollo social del Departamento del Distrito Federal.

45.b.-La Administración Pública paraestatal.

Al respecto sólo manejaremos la especie, "descentralización administrativa", en virtud de que actualmente el sector paraestatal se ha reducido considerablemente, así, la descentralización administrativa (101), sólo existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

(101) Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Artículo 14 de la Ley Federal de las entidades paraestatales.

Estos organismos descentralizados, se estructuran de acuerdo a su ley orgánica, en relaciones de jerarquía internas, sobre la base que hemos ya señalado, tomando como punto de partida los denominados órganos de gobierno (102) y en seguida en la Dirección General, ambos, órganos susceptibles de ser personificados por el factor humano, así hablaremos de órganos pluripersonales (conformado por varios individuos) y unipersonales (depositado en una persona), los cuales, de acuerdo al texto constitucional, son servidores públicos (103) susceptibles de tener poderes jerárquicos por un lado, y por el otro, de incurrir en responsabilidades.

Omitimos el manejo de algunas entidades paraestatales, en virtud de que la descentralización, es la única forma que aún

(102) El artículo 18 de la Ley Federal de las entidades paraestatales nos señala que: "el órgano de Gobierno estará integrado por no menos de 5 ni más de 15 miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe. El cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes".

(103) El artículo 108 Constitucional, nos dice que se reputarán como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los Funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

puede persistir en nuestro derecho, y en especial a las involucradas con las áreas estratégicas (104) constitucionales, y por ser más útil para manejar algunos ejemplos respecto de los servidores públicos en derecho mexicano.

46.aa.- Aspecto teleológico de la descentralización.

Considerada en su aspecto jurídico, la descentralización es un fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de la administración central a la descentralizada. Es decir, el término descentralización se alude al hecho de la existencia en el ámbito de la Administración Pública de una serie de entes que, junto con el Estado, tienen encomendada la realización de los fines públicos (105); estos entes integran la administración descentralizada.

(104) El Artículo 28 Constitucional nos señala que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza sobre las siguientes áreas estratégicas: acuñación de moneda, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, correos, telégrafos, emisión de billetes por un sólo banco (organismo descentralizado del Gobierno Federal), Petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos, energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y otras actividades que señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión.

(105) Como por ejemplo: el desarrollo arábico del país; la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social; la creación de empleos; y la explotación de las áreas estratégicas para la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades del país.

47.bb.- Clasificación (106)

La doctrina ha coincidido en la existencia de dos tipos de descentralización en derecho mexicano, tal y como se establecerá:

- 1.- Por colaboración .- La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada, y cuando se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Por tal motivo y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

A manera de ejemplo, tendríamos a la COPARMEX, CANACINTRA, UNIVERSIDADES PRIVADAS ETC.

2.- Por Región (107).- Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en un determinado territorio, además, desde el punto de vista de la administración, esta descentralización significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por lo mismo, una concreción más adecuada de las facultades que al Estado corresponde.

3.- Sin embargo HARO-BELCHEZ (108) establece que: "de un análisis estricto tanto de nuestro Derecho constitucional como del Derecho administrativo, se desprende que en nuestra organización administrativa

(107) Idea

(108) Idea (51) p. 295

no existe más que una sola forma de descentralización, y es la de por servicios....".

Este tipo de descentralización (109), es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés colectivo por medio de algunos procedimientos técnicos.

Ante los planteamientos vertidos, consideramos importante señalar que sirven para ubicar el problema jurídico conceptual del servidor público en derecho mexicano, tal y como lo señalaremos en el capítulo siguiente.

(109) Idem (106)

CAPITULO CUATRO

ANALISIS JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO NACIONAL.

SUMARIO

48.A.- Marco conceptual constitucional y doctrinal.
49.a.- Las reformas constitucionales del Título IV Constitucional: (su justificación) 50.aa.- Análisis estricto del artículo 108 constitucional. 51.bb.- Las Las responsabilidades en el marco de la Constitución federal. 52.b.- Breves antecedentes del concepto. 53.aa.- El Servidor Público lato sensu. 54.bb.- El Servidor Público estricto sensu. 55.B.- Consideraciones legales sobre el concepto Servidor Público. 56.a.- Inexistencia del precepto constitucional regulador de los Servidores Públicos. 57.aa- Regulación atípica. 58.b- La importancia del cardenismo y los Servidores Públicos. 59.c.- Evolución del artículo 123 desde 1917 60.d.- El artículo 123 constitucional: (su nueva postura en 1960). 61.C.- Problemas doctrinales de la Función Pública. 62.a.- Aspectos conceptuales de la Función Pública. 63.b.- Inadecuación conceptual de los artículos 108 y 123 Apartado B del concepto Servidor Público. 64.aa.- La amplitud conceptual del Servidor Público en la esfera del Poder Ejecutivo federal. 65.bb.- La amplitud conceptual del concepto "trabajador" en la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado y su clasificación.

48.A.- MARCO CONCEPTUAL CONSTITUCIONAL Y DOCTRINAL.

En este primer apartado de nuestro último capítulo, intentamos analizar en principio, las reformas constitucionales de 1953 al Título Cuarto Constitucional Federal, sobre la base de una crítica sana al concepto de Servidor Público, y paralelo a la justificación de las reformas, para lo cual, analizaremos estrictamente al artículo 108 Constitucional, para definir al Servidor Público tanto en sentido amplio como en sentido estricto.

49.a.-Las reformas Constitucionales del Título IV Constitucional: (su justificación)

El actual marco constitucional federal de responsabilidades de los Servidores Públicos (110), trajo consigo reformas relevantes, pues se hace una mención detallada de los sujetos de responsabilidad en el servicio público, implantando todo un marco de responsabilidades y sanciones en lo político, penal, civil y Administrativo.

(110) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Las Reformas Constitucionales al Título IV de la Constitución Política Mexicana, a iniciativa del Ejecutivo Federal, en diciembre de 1982, produjo un cambio, sino radical sí importante en la denominación, ya que se empleó el término Servidor Público. Este cambio tuvo como fin, el acentuar el carácter de servicio a la Sociedad, que debe tener todo aquel individuo (Servidor Público) en su empleo, cargo o comisión dentro de la función pública.

Más adelante veremos que aún así con este cambio, se crean situaciones en cuanto a la esfera de todas aquellas personas que de alguna y otra forma colaboran tanto en las funciones jurídicas del Estado (111), como en la función pública genérica.

(111) Cfr. en COPIAS-PELAZ, op. cit. '1) in totum.

**50.aa.- Análisis estricto del artículo 108
constitucional.**

Como sabemos, este Título se denominaba "de las Responsabilidades de los Altos Funcionarios de la Federación" denominado actualmente "de las Responsabilidades de los Servidores Públicos", esta denominación incluyó a trabajadores, empleados, prestadores de servicios personales y por honorarios, y a los altos Servidores Públicos, acentuando el carácter de servicio a la sociedad que debe tener presente el ahora denominado Servidor Público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Acorde al artículo 108 constitucional, tenemos el panorama conceptual de lo que el constituyente y el legislador consideraron como Servidores Públicos, hacia el año de 1982-83, de tal forma que tenemos lo siguiente:

Art. 108.- "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los Funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. (el subrayado es nuestro).

51.bb.- Las responsabilidades en el marco de la Constitución federal.

Abordaremos el estudio del artículo 109 constitucional, cuya finalidad también, es

la de reseñar las responsabilidades en las que pueden incurrir los Servidores Públicos, y que permitirá la crítica propositiva y sana de algunos aspectos constitucionales que para el caso de las reformas, no están muy claras.

Art. 109.- "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán mediante juicio político las sanciones indicadas en el Art. 110 a los servidores públicos señalados en el mismo

precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales (112) o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II.- La Comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal (113), y,

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten

(112) Artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(113) 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.

la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sólo conducta sanciones de la misma naturaleza (114).

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no

(114) Art. 23 Constitucional.

pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente Artículo."

Diremos que acorde al artículo 108, se establece o se fija a los sujetos que pueden incurrir en responsabilidades.

Por otra parte tenemos el tratamiento preferencial constitucional, del Presidente de la República, quien goza de inmunidad para el período de su encargo, (con ello se lesiona el principio democrático), permitiendo, cuya justificación en el orden

jurídico, es la de no arriesgar la seguridad nacional, el darle trato uniforme a quien tiene a su cargo la representación de la Nación mexicana, se halla matizada, por cuestiones políticas y por lo tanto, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos del orden común.

En cuanto al artículo en cuestión, señálese que se precisan tres tipos de responsabilidad en que puedan incurrir los Servidores Públicos; la política, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales (supra, NOTA 112); la penal, por la comisión de cualquier delito del orden común (supra NOTA 113), y la Administrativa, por faltas administrativas.

Por lo tanto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto, considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los servidores públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la Ley. Así mismo, la

Constitución ha deseado que durante el tiempo en que desempeñen sus actividades, algunos de esos servidores, no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice el Congreso de la Unión. Así pues, tal inmunidad, en cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común, recibe el nombre de fuero, y que se aplica a los miembros del Poder Legislativo.

52.b.- Breves antecedentes del concepto.

La función pública, las estructuras y organizaciones de la Administración Pública federal, son puestas en acción por personas físicas, que darán realidad directamente a la voluntad contenida en la norma jurídica, que en derecho es la voluntad de la comunidad.

Así mismo, debemos distinguir al órgano de su titular, ya que el primero es una esfera abstracta de competencia, una figura legal y el titular es una persona física, en este caso, el servidor público.

Anteriormente (antes de 1983) a algunas personas físicas se les denominaba "Altos Funcionarios de la Federación", y sólo por virtud de las reformas, fué posible contar con el concepto genérico de estos. Además, también la creación de la ley reglamentaria (115), en la que se delineó perfectamente a los sujetos de la responsabilidad en el servicio público, plasmando las obligaciones, las responsabilidades y las sanciones administrativas, inherentes a los principios constitucionales de la responsabilidad pública.

Es de considerarse que el deber del Servidor Público, es cumplir con el objetivo que le encomienda la esencia misma de la Administración Pública, ya que la falta de legalidad, probidad, honradez y eficacia, en el desempeño de sus actividades públicas es la trasgresión a los principios constitucionales y administrativos, así como al orden jurídico, que repercute en el cumplimiento de los cometidos del Poder

Público (116), impuestos a la Administración Pública y por lo tanto, en detrimento del interés general.

53.aa.- El Servidor Público lato sensu.

Del estudio al Artículo 108 Constitucional se desprende la diversidad de Servidores Públicos que existen, así, son Servidores Públicos:

A- Los representantes de elección popular, que son el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Diputados federales y los Senadores.

B- Los miembros de los poderes Judicial federal y Judicial del Distrito Federal, tales como:

- Ministros, Magistrados, Jueces, Secretarios y Actuarios, por lo que hace al federal y, en el Poder Judicial local, a los Magistrados, jueces de 1ª

instancia, Jueces mixtos de Paz (D.F.) y Municipales para entidades federativas. sin embargo tal parece que se excluye a los que no tienen tal carácter.

- C- Respecto del poder ejecutivo, a los funcionarios y empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública federal o en el Distrito Federal, teniendo así, en primera escala a los Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República por lo que hace al texto constitucional (art. 89-II). En cuanto a la Ley orgánica de la administración pública y como segunda escala, tenemos a los subsecretarios, directores generales, directores, subdirectores, hasta Jefe de Departamento. (artículo 15).

La tercera escala la comprenden los empleados en general tanto intelectuales como manuales (trabajadores).

En conclusión, el sentido lato del concepto Servidor Público, lo es toda aquella persona que presta sus servicios al Poder Público en sentido genérico, tanto en los niveles federal, estadual, municipal y del Departamento del Distrito Federal e implica a los funcionarios, empleados y trabajadores, que de alguna forma, están involucrados como tales, y sometidos incluso por la vía del Contrato Individual de Trabajo y el Colectivo, como es el caso de algunas entidades paraestatales (infra, 57.aa).

54.bb.- El Servidor Público strictu sensu.

Pensamos que el Servidor Público en sentido restringido sería aquel que por virtud de nombramiento presta sus servicios al Gobierno federal, estadual, municipal ó del Departamento del Distrito Federal, atento a lo dispuesto por el Artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que a la letra dice:

"Artículo 3º.- trabajador es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales".

Como puede observarse (y esta es otra de las preocupaciones del trabajo), el legislador, de acuerdo a las reformas de 1983 al Título IV constitucional, no adecuó el concepto de Servidor Público a la Ley que regula las relaciones jurídico-laborales (función pública) plasmadas en las leyes reglamentarias del artículo 123 en sus apartados A y B.

Habíamos señalado que si alguna persona desempeña un empleo, cargo o comisión en cualquier órgano del Estado, por esta situación se le da la calidad de Servidor Público (lato sensu), ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, o un contrato de prestación de servicios; en

sentido estricto la idea general sobre la denominación servidor público, incluye a los trabajadores del Estado incorporados solo a la Administración centralizada, del Poder Judicial y Poder Legislativo, de acuerdo al Título IV Constitucional.

55.B.- CONSIDERACIONES LEGALES SOBRE EL CONCEPTO SERVIDOR PUBLICO.

El marco jurídico-laboral para el caso de la función pública mexicana, está presidido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se derivan posteriormente una serie de leyes que permiten ampliar los principios constitucionales, con la idea de otorgar a los servidores públicos, un marco normativo, de garantías y derechos sociales, por lo que nos obligamos a estudiar a grosso modo, algunas consideraciones, en el plano de las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, producto de la evolución ha que ha sido sometido dicho artículo.

La Constitución reconoce a los servidores Públicos Sindicalizados el derecho de asociación sindical atento a lo establecido en el artículo 9 constitucional, y el de huelga, acorde al artículo 123-B fracción X, derechos no inherentes a los de confianza, violándose las garantías de igualdad y seguridad jurídica.

Se mencionan los aspectos anteriores, ya que los servidores públicos han tenido un importante papel en la lucha sindical, tan es así que las principales finalidades de su movimiento sindicalista se justifica por:

- a) Defender su situación en el desempeño de sus encargos.
- b) Estar contra injustas separaciones o postergaciones.
- c) Proponer el establecimiento de garantías que no existían.
- d) Procurar que se respeten las reglas o disposiciones que regulan el ingreso, ascenso,

separación del cargo público y todas aquellas otras que garantizan su carrera de servicio civil.

- e) Proponer las reformas o medidas que se estimen convenientes para el mejor funcionamiento del servicio público, dirigiéndose para ello, a la autoridad competente.

Los sindicatos de acuerdo al artículo 123 constitucional, apartado B, en su fracción X, velan para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes, en este caso, de los servidores públicos, en el concepto de que todos ellos tienen derecho a formar parte del sindicato.

56.a.- Inexistencia del precepto constitucional regulador de los Servidores Públicos.

En el afán de deslindar a trabajadores al servicio de sus patrones y a trabajadores al servicio del Estado, desde épocas remotas se han planteado y aplicado disposiciones diversas; por lo que comentaremos a partir del año de 1917, en que los reformadores

mostraron poco interés en los Servidores Públicos, dando prioridad a los trabajadores (empleados privados, obreros, artesanos, etc.). En 1934 (117) se expidió un acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil por parte del Presidente Abelardo L. RODRIGUEZ, con este acuerdo se dió un paso importante al hacer a un lado toda idea de relación contractual entre los empleados y el Estado.

Posteriormente el Presidente Lázaro CARDENAS adoptó una serie de medidas tendientes a otorgar al trabajo público un lugar central en el sistema político de México, forzando la aprobación de una nueva Ley para normar el Servicio Público de acuerdo con su propia interpretación de los postulados obreros de la Constitución de 1917. Estas medidas fueron sustituidas en parte por una Ley expedida en 1941, siendo Presidente Manuel AVILA-CAMACHO.

(117) Idea (51) p.77.

Finalmente, gracias a la iniciativa del Gobierno de Adolfo LOPEZ-MATEOS, con la adición del apartado "B" al artículo 123 Constitucional (el 5 de diciembre de 1960), que señaló definitivamente que la relación jurídica-laboral que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que une a los Servidores Públicos con el Estado. En base a esta adición, el Congreso aprobó 3 años después la correspondiente Ley reglamentaria de dicha disposición constitucional, que abrogó el estatuto de 1941 (118).

57.aa.- Regulación atípica.

Existen algunos organismos públicos descentralizados que forman parte de la Administración Pública federal, y que por razones históricas y políticas quedaron regulados por el apartado "A" y por la Ley Federal del Trabajo; pudiera afirmarse que siendo los organismos descentralizados parte

(118) Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963.

de la estructura del Gobierno federal, que están encuadrados dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que su patrimonio está constituido por bienes que aporta el Estado, y que realizan actividades que competen a éste, la conclusión sería la de que las relaciones con sus trabajadores fueran regidas por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, y la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado. Tal es el caso por ejemplo de Petróleos Mexicanos, del Instituto Mexicano del Seguro Social, de Ferrocarriles Nacionales de México y de la Comisión Federal de Electricidad, entre otros. En efecto, cuando se creó Petróleos Mexicanos y se dictó el Decreto Expropiatorio del 18 de marzo de 1938, no existía aún el Estatuto jurídico de los trabajadores al Servicio del Estado, y las relaciones entre los trabajadores y las compañías Petroleras se regulaban por la Ley Federal del Trabajo, al pasar esos trabajadores a formar parte del plantel de Pemex, continuaban rigiéndose por ese cuerpo Legal y por los contratos

colectivos de trabajo. También tenemos el caso de algunas empresas públicas que adoptan la forma de sociedad mercantil y, específicamente las sociedades anónimas.

58.b.- La importancia del cardenismo y los servidores públicos.

Definitivamente tenemos que decir que Lázaro CARDENAS durante su gestión como Presidente de la República, apoyó y benefició a los Servidores Públicos, al expedir el "Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", que significó el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado de la materia. HARO-BELCHEZ (119) nos dice: "el referido estatuto no recogió el concepto de servicio civil en los términos del acuerdo de 1934. A cambio estableció la distinción hasta hoy vigente entre trabajadores de confianza y trabajadores de base. El estatuto contemplaba además normas sobre derechos de

(119) Idem (51) p.79.

los trabajadores regulando la jornada de trabajo, el salario, etc., señalaba la obligación para los Poderes de la Unión de establecer escalafones en sus unidades a efecto de los ascensos para los trabajadores. Así mismo, reguló el derecho de los trabajadores para formar parte del sindicato de su unidad, y no estableció norma alguna que prohibiera la realización de paros o huelgas; antes bien, incluyó dos capítulos para reglamentarlas.

59.c.- Evolución del Artículo 123 desde 1917.

En su texto original, la Constitución de 1917 disponía:

Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.

Como vemos, no distinguía entre empleados particulares y empleados del Estado, lo que originó que durante cierto tiempo se considerará que los empleados de gobierno gozarán de un mismo estatus, aunque esta teoría nunca coincidiera con los hechos, a pesar de lo dispuesto en los preceptos constitucionales. Esta larga andadura de casi medio siglo culminó gracias a la iniciativa del gobierno de LOPEZ-MATEOS, con la adición del apartado "B" al artículo 123 constitucional, que señaló definitivamente que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado.

Así pues, lo más importante que se destaca es que en esta Ley (120) se precisan los derechos, obligaciones y prestaciones de una parte de los trabajadores, al servicio del

(120) El apartado "B" está reglamentado por la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, el texto original de esta Ley fue promulgado el 27 de diciembre de 1963 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año.

Estado, y que como tal, constituyen el eje de las relaciones jurídico-laborales de los poderes de la Unión, y del Gobierno del Distrito Federal.

Esta Ley tuvo en su camino una etapa de polémica política y discusión doctrinal, se divide en dos grandes partes: la primera de ellas es la sustantiva, en la que se aprecian los principios que establecen los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares; el escalafón, la organización colectiva, etc; y la segunda, es la adjetiva o procesal, donde se establecen las normas básicas de la prescripción laboral, la organización del tribunal y los procedimientos ante el mismo.

60.d.- El Artículo 123 Constitucional: (su nueva postura en 1960).

El artículo 123 en su parte inicial establece que: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos

y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley..."

Como puede observarse, el artículo 123 considera al trabajo no como una garantía individual sino como una garantía social producto de la conformación del constituyente originario de 1916-1917, en este sentido, es importante señalar (para el caso de nuestro derecho laboral) que las garantías sociales sobre el trabajo, tienen su fundamento filosófico sobre los principios "digno" y "socialmente útil", característica que permite que todos los mexicanos incorporados a la población económicamente activa, tenemos garantizado el derecho al trabajo.

Así, el congreso de la Unión, está obligado a no contravenir la parte inicial del artículo en cuestión, ya que deberá expedir las leyes sobre la materia, y ésta, en dos vertientes: la primera que regula las relaciones laborales, "entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos

y de una manera general, todo contrato de trabajo", este es el apartado A, que surgió precisamente cuando se elevó a rango constitucional, los derechos laborales de los Servidores Públicos; y la segunda, que regula las relaciones "entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores", este apartado B, es donde se ubican y reglamentan los derechos laborales de los Servidores Públicos.

Si bien el artículo 123 constitucional significa para los trabajadores y Servidores Públicos un reconocimiento constitucional de sus derechos como clase social, es también la piedra de apoyo del derecho social.

Este artículo ha logrado configurar un derecho social que tutela y protege a la fuerza productiva que representa el sector laboral, en sus dos vertientes, también vigila y cuida el desarrollo de la producción. es decir, un derecho social que se preocupa por el desarrollo integral de la parte social conformada por los

trabajadores. Las instituciones que comprende el sector laboral mexicano, son los más fieles conductos para que las normas que rigen las relaciones de producción tengan una auténtica administración de la justicia laboral.

61.C.- PROBLEMAS DOCTRINALES DE LA FUNCION PUBLICA.

62.a.-Aspectos conceptuales de la Función Pública.

Uno de los conceptos más completos de la función pública, (121) manejado por la doctrina, es aquel que establece una "... relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en si que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, Servicio Administrativo o servicio público".

También en este sentido, FRAGA (122) se pronuncia respecto de este vocablo al

(121) *Idea* (13) p. 1498.

(122) *Idea* (10) p. 131.

señalar "... el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de derecho público y en segundo lugar por que en la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las 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".

No toda persona que presta sus servicios a un órgano Estadual, forma parte de la función pública, debido a los requerimientos actuales del Estado - que se ve obligado a obtener los servicios de éstas, a través de algunas formas jurídicas, tales como: por honorarios, prestación de servicios personales, etc., por lo cual, consideramos

que no pueden ser incorporadas a la función pública como servidores públicos. Empero, no olvidemos que el artículo 108 constitucional en su párrafo primero, es demasiado genérico, lo que consideramos indebido.

Se han formulado diversas cuestiones para explicar la naturaleza de esa relación. Así la corriente de Derecho privado, considera que entre el Estado (Gobierno) y sus trabajadores existe el aspecto consensual, y que se ha considerado a esta postura, como una especie de mandato o de adhesión. La corriente de Derecho público, estima que hay un acto jurídico-administrativo unilateral, por la vía de lo consensual, que basta, para que la voluntad del Estado origine la relación con quienes quieran trabajar en el mismo, por medio del nombramiento.

El artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que trabajador "Es toda persona que 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".

Este precepto conceptúa, el aspecto genérico y aún así, excluye a los trabajadores de confianza, regulados por el artículo 5 de la Ley en mención, lo que implica que el régimen legal de la función pública federal actual, sea precaria, injusta, desigual y discriminatoria, pues deja aún lado al personal de confianza y no nos referimos a los titulares (Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales) de los órganos de los primeros niveles de la Administración (dependencias, entidades paraestatales), si no a una inmensa mayoría de personas considerados como empleados públicos.

Además, no se toma en consideración a los cambios de personal, que afectan la agilidad, eficacia y eficiencia de la Administración Pública, ya que cada seis años, el cambio de Gobierno, implica movimientos que afectan en el fondo a los

administrados. Dichos cambios perjudican seriamente el progreso del desarrollo nacional y de la prontitud y agilización de trámites administrativos y, la razón es que el personal nuevo, debe de ir conociendo o preparándose en la marcha de los asuntos administrativos de manera paulatina, en virtud de que no existe una verdadera estructura del servicio civil de carrera y por lo tanto, se improvisa.

Por lo anterior, no siempre el personal que llega es más apto que el personal que se fué, con esto se origina situaciones de evidente ineficiencia e injusticia y late constantemente el perjuicio y lesión a los servicios públicos y, como consecuencia a los administrados.

63.b.-Inadecuación conceptual de los artículos 108 y 123 Apartado B del concepto Servidor Público.

En esta situación, concordamos con HARO

- BELCHEZ (123) que señala: "En la legislación positiva mexicana encontramos una selva semántica notablemente confusa. La Constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (arts. 89, 128), como Servidores Públicos (arts. 108, 113 y 114), o bien simplemente el término trabajador (art. 123 apartado B)."

Así que, en este apartado analizaremos que no sólo la amplitud del término SERVIDOR PUBLICO, sino también el término TRABAJADOR, implica influencias ideológicas, que nos permiten señalar la incongruencia entre estos, y la falta de técnica jurídico-legislativa del constituyente permanente (1982-1988), al no adecuar el término "servidor público", a los artículos Constitucionales, susceptibles de tal adecuación.

64.aa.- La amplitud conceptual del servidor público en la esfera del Poder Ejecutivo federal.

Del estudio del primer párrafo del artículo

108 constitucional (supra 50. aa), sólo mencionaremos el criterio extenso que el legislador introdujo en las reformas, así tenemos que:

"... se refutarán como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los Funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal ...".

Obsérvese que se desprende de tal artículo, una gama de conceptos en torno al vocablo "Servidor Público", así pues, existen funcionarios, empleados y personas que pueden no ser necesariamente Servidores Públicos.

Para tales efectos, basta con ilustrar a la denominada "selva semántica" (124) en relación al texto constitucional, donde el

(124) Idea (123).

legislador en principio, omitió las adecuaciones a los artículos 8; 89 fracc II; 102 en sus párrafos 1 y 5; 115 fracc. I, párrafo 2, y fracc. VIII, párrafo 2; 116 fracc. V; 123 apartado B y 128, constitucionales en donde se hayan manejados indistintamente los vocablos empleados, funcionarios y trabajadores y que de acuerdo al 108 párrafo 1, todos estos son servidores públicos (lato sensu).

Por otro lado también debemos señalar que de acuerdo al puesto que ocupan los servidores públicos, pueden denominarse agentes, cónsules, ministros, oficiales (para el caso de las fuerzas armadas), magistrados, regidores, síndicos, assembleistas (para el caso de la asamblea de representantes del Distrito Federal) y jueces (stricto sensu).

Como puede verse el criterio constitucional de los servidores públicos respecto de su clasificación, no es congruente con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que regulan las relaciones de trabajo

entre el Estado (Gobierno) y sus Trabajadores (Servidores Públicos), lo cual no podemos decir de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

65.bb.- La amplitud conceptual del concepto "trabajador" en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y su clasificación.

Como habíamos establecido, el artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, preceptúa que es trabajador "... toda persona que 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."

Al igual que el concepto de Servidor Público, pensamos que existe reversión hacia los conceptos antes enunciados (supra 64. aa in fine).

Así tenemos que tanto para el vocable Servidor Público, como para el de trabajador, o el de empleado, le es inherente una clasificación específica, de acuerdo a los siguientes planteamientos:

a) Por la entidad en la que prestan sus servicios: Pueden ser Federales (Poderes de la Unión), Estaduales, Municipales y los del Departamento del Distrito Federal.

b) Por su regulación pueden ser:

b.1) Trabajadores de confianza, los cuales disfrutan de un alto status, además de aprovechar algunas oportunidades para progresar con mayor rapidez; empero, tiene que afrontar los peligros y riesgos inherentes a toda toma de decisión y posición que carece de toda seguridad de permanencia en el trabajo, estando a merced de las incertidumbres, tanto personales como políticas, lo cual viola el sagrado principio de la

garantía social de que "todos tenemos derecho a un trabajo socialmente útil".

b.2) Trabajadores de base.- Tienen el soporte legal de la inamovilidad, cuyo límite es el cese justificado.

b.3) Los sujetos a nombramiento.- Este deberá ser expedido por un Servidor Público con facultades para emitirlo y cuyas categorías tienen el carácter de definitivo, que se otorga a los Servidores Públicos que el Estado ocupa de manera regular y permanente; de internos, que cubren una vacante temporal no mayor de 6 meses; provisional, que cubre vacantes temporales mayores de 6 meses y por último, los de tiempo fijo o por obra determinada.

c) Los que figuran en las listas de rayas.- Son aquellas personas que el Estado ocupa para el desempeño de labores extraordinarias de carácter

temporal, cuando las circunstancias así lo requieran; los gastos que estos originan se solventan con partidas extraordinarias creadas específicamente para estas labores. Se termina la relación jurídico-laboral, cuando se satisfacen las necesidades del servicio que motivaron su empleo, o por el agotamiento de la partida presupuestal correspondiente.

Hasta aquí, esta pequeña aportación que esperamos sea de utilidad para los estudiosos, esperando que ésta cumpla con su cometido, y sólo queda vertir algunas conclusiones, que son la culminación de esta sencilla y modesta investigación.

CONCLUSIONES

PRIMERA.-

El haber abordado el estudio del Estado y la Administración en cuanto a su conceptualización y características esenciales, en relación con su antecedente próximo inmediato el cameralismo, tuvo como finalidad establecer la infraestructura sobre la cual el factor humano adquiere vital importancia.

No es posible omitir el estudio doctrinal respecto de los recursos de la Administración a saber, los materiales, los financieros y, los mal denominados recursos humanos (para una parte de la doctrina se le denomina "elementos personales") nuestra postura respecto de estos últimos es que es incorrecto hablar de recursos humanos, en virtud de que estos (los humanos) no pueden ser considerados como cosas, por lo cual sugerimos el término factor humano, criterio ya aceptado por diferentes corrientes y que para el caso de nuestro estudio es el factor humano el único capaz de poner en movimiento a las estructuras estatales.

SEGUNDA.-

La categoría del factor humano no es privativa de una Administración en particular, toda vez que dicha categoría es aplicable a las Administraciones públicas capitalistas y socialistas.

TERCERA.-

De acuerdo a lo vertido en las conclusiones que anteceden podemos aseverar que el concepto jurídico del factor humano y para el caso de las estructuras estatales mexicanas haya su fundamento en el texto constitucional sobre la noción jurídica de servidores públicos en sentido amplio.

CUARTA.-

Consideramos que el antecedente próximo inmediato de la figura actual del Servidor Público la encontramos en la antigua institución medieval del cameralismo en cuyo seno la doctrina hizo un estudio profundo de los cameralistas, quienes tenían encomendada básicamente una actividad meramente financiera, es decir son también el antecedente de los actuales servidores públicos involucrados con los aspectos fiscales del estado, toda vez que una de las ciencias camerales estuvo dedicada fundamentalmente al fiscalismo.

Podemos establecer que la cameralística fue una institución al Servicio del monarca o señor feudal considerada así como una especie de Tesorería real.

QUINTA.-

En las postremerías del cameralismo, y en la antesala de la Revolución Francesa el tesoro real guardado en una "camara" sufre importantes cambios al grado de que su concepción meramente fiscal (custodiar y guardar los impuestos) cambia radicalmente a una concepción estrictamente Administrativo-financiera, es decir los cameralistas toman en cuenta y aconsejan al rey que sus recursos dinerarios debían de usarse en provecho no sólo de la corona sino también del bienestar general.

SEXTA.-

Los conceptos de cameralismo y de cameralista son el antecedente inmediato de nuestra actual administración pública y de nuestros servidores públicos respectivamente.

SEPTIMA.-

Es importante señalar que apartir del movimiento independentista mexicano (1810), y concretamente en 1814 con lo que para algunos es la primera constitución mexicana (Apatzingan) se empieza a contemplar a este nivel la preceptuación de los derechos y obligaciones en aquel entonces "empleados públicos", aunque también se maneja la noción de "Funcionarios Públicos".

OCTAVA.-

Apartir de la vida independiente de nuestro país e iniciada practicamente por Morelos y Pavón, se inicia en la vida constitucional mexicana la regulación de lo que actualmente es la función pública entendida esta como, la relación jurídico-laboral entre el gobierno y el factor humano que presta sus servicios a la comunidad.

NOVENA.-

Dentro de la visión constitucional de la Administración Pública mexicana encontramos que la función pública puede encontrarse en 4 niveles, tales como federal, estadual, municipal y la del Distrito Federal, lo que permite establecer que hay servidores públicos federales, estaduales, municipales y los del gobierno del Distrito Federal, para este último atento al criterio del artículo 123-B.

DECIMA.-

De acuerdo a la conclusión que antecede podemos decir que hay una clasificación constitucional y legal de los servidores públicos en los niveles señalados, teniendo así servidores públicos de representación, (Poder Legislativo y Ejecutivo en los niveles que corresponden), y por nombramiento discrecional y por ratificación.

DECIMA PRIMERA.-

No olvidemos que de acuerdo al artículo 108 constitucional en su primera parte, considera como servidores públicos a toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo, ó comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, por lo cual dicho precepto nos permite señalar que la administración pública (en sus 4 niveles) y de acuerdo al artículo 90 constitucional para el caso federal y en sus respectivos ordenamientos jurídicos para el caso estadual, municipal y del Distrito Federal (constituciones locales y leyes orgánicas), esta puede ser central y paraestatal y para el caso de esta última encontramos que existen servidores públicos que se hallan sujetos a un régimen jurídico-laboral contractual, sea por la vía de derecho público (contrato individual de trabajo) o de derecho privado (prestación de servicios, por honorarios y por obra a precio alzado).

No olvidemos que el artículo 134 constitucional es susceptible de ser reglamentado en este caso, por a Ley de adquisiciones, arrendamientos y restación de servicios.

DECIMA SEGUNDA.-

Pensamos que debe modificarse el artículo 108 constitucional en el sentido de que se señale con claridad que:

- I.- Por lo que hace al Poder Judicial, se considere también no sólo a sus miembros (Ministros, Magistrados, Jueces, Secretarios y Actuarios), sino también al personal administrativo (Secretarías, mecanógrafas, intendencia, etc.).

- II.- El poder legislativo adolece de las mismas consideraciones señaladas anteriormente (I), toda vez que solo los Diputados y los Senadores se consideran como servidores públicos, no así el demás personal que colabora con el poder legislativo.

DECIMA TERCERA.- Pensamos que de acuerdo al concepto de servidor público manejado en el 108 párrafo I, no es adecuado a los artículos 8 y 128 de la constitución en lo referente al derecho de petición y a la toma de protesta, toda vez que el constituyente permanente de 1982 no adecuo el concepto genérico de servidor público a dichos artículos.

DECIMA CUARTA.- Proponemos que el artículo 8 constitucional se reforme de manera tal que, se pueda distinguir que tipo de servidor público esta obligado a contestarle a los particulares en los términos que este lo establece.

Así el artículo en referencia, deberá señalar que todos aquellos servidores públicos investidos de autoridad y de poderes de mando, están obligados a contestar en breve término, por escrito y de manera

respetuosa las peticiones de los ciudadanos, ya que el criterio actual (funcionarios y empleados) involucraria a un empleado público subordinado a dicha obligación, lo anterior es en el sentido de las relaciones de jerarquía entre el superior jerárquico y subordinado.

DECIMA QUINTA.- El artículo 128 constitucional debe reformarse en tal sentido que pueda deslindarse que tipo de servidores públicos están obligados a rendir la protesta señalada, toda vez que de acuerdo al 108 párrafo primero del mismo texto, hasta el personal de intendencia estaría obligado a presentar dicha protesta, en virtud de que el 128 establece que, "Todo Funcionario Público, sin excepción alguna, ... prestará la protesta...".

En conclusión el criterio correcto deberá estar dirigido solo a aquellos servidores públicos con poderes de mando.

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

- 1.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 25a. ed. México, 1986.

- 2.- ACOSTA-ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 4a. ed., México, 1981.

- 3.- BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, 4a. ed. México, 1982.

- 4.- MOTO-SALAZAR, Efraim, Elementos de Derecho, Edit. Porrúa, 27a. ed. México, 1981.

- 5.- GONZALEZ -DE LA VEGA, Francisco, El Código Penal Comentado, Edit. Porrúa, 6a. ed. México, 1982.

- 6.- GUERRERO-OROZCO, Omar, La Teoría de la Administración Pública, Edit. Harla, México, 1986.
- 7.- HELLER, Hermann, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, 9a. Reimpresión, México, 1983.
- 8.- HARO-BELCHEZ, Guillermo, Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.
- 9.- BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, 23a. ed. México, 1986.
- 10.- MAQUITAVELO, Nicolas, comentado por GONZALEZ-BLANCO, Edmundo, El Principio, Edit. Bergua, Madrid, España, (S/año).

11. ROUSSEAU, Juan Jacobo, (Traducido por de los Rios Urruti, Fernando), El contrato Social, Edit. Espasa calpe, Madrid, España, 1934.

12.- LASALLE, Ferdinand, Que es una constitución, edit. siglo XX, 1ra. ed. Buenos Aires, Argentina, 1975.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, 93a. ed. México, 1991.

- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, 26a. ed. México, 1991.

- 3.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, 26a. ed. México, 1991.

- 4.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Edit. Pac, México, 1988.

OTRAS FUENTES

- 1.- Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Porrúa,
México, 1987.