



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON.

**PROPUESTA PARA
REFORMAR EL ARTÍCULO 13
DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

CORTÉS MUÑOZ JUAN ERNESTO

ASESOR:

MTRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES ALVARADO PACAS



MÉXICO

2007



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 esta 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.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO,
ESPECIALMENTE A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN, POR ABRIRME LAS PUERTAS DEL CONOCIMIENTO
PERMITIENDO MI FORMACIÓN ACADÉMICA Y HUMANA EN PRO DE
SER UNA MEJOR PERSONA DÍA CON DÍA.**

**A ISRAELITO POR SER LUZ EN MI VIDA DESDE SU LLEGADA, PERO
PRINCIPALMENTE POR SER EL MOTOR DE SUPERACIÓN EN MÍ.**

**A MIS PADRES POR EL SACRIFICIO TAN GRANDE QUE HICIERON A LO
LARGO DE MI VIDA, Y DARME LA INVALUABLE OPORTUNIDAD DE
REALIZAR MIS ESTUDIOS.**

**A MI ESPOSA POR LO IMPORTANTE QUE HA SIDO A LO LARGO DE LOS
AÑOS EL CONTAR CON SU PRESENCIA Y MOTIVAR LA RELIZACIÓN DE
ESTA TESIS.**

**DE UNA MANERA MUY ESPECIAL AL ING. EDILBERTO BUENFIL
MONTALVO, POR LOS CONSEJOS Y CONOCIMIENTOS QUE ME
TRANSMITÍÓ, PERO SOBRE TODO POR EL GRAN HOMBRE QUE ES.**

**A MI ASESOR DE TESIS POR SER PARTE FUNDAMENTAL DE ESTE
TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.**

**AL H. JURADO QUE TUVO A BIEN LA ESCUELA ASIGNARME PARA
FORMAR PARTE EN ESTE DÍA TAN IMPORTANTE Y EL CUAL SE
ENCUENTRA INTEGRADO POR: EL MTRO. JESÚS ARMANDO PEREA
RIVERA, MTRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES ALVARADO PACAS, LIC.
FRANCISCO JAVIER TORRES MORALES, LIC. PEDRO RUIZ BARRERA Y
LIC. MARIO CHAVARRIA ESPEJEL.**

**A MIS HERMANOS, TIOS Y PRIMOS POR LOS GRANDES MOMENTOS
QUE ME HAN DADO.**

**A TODOS LOS QUE DEMOSTRARON SER MIS AMIGOS Y QUE CONFÍAN
EN MÍ, ESPERANDO NUNCA DEFRAUDARLOS Y MANTENER SU
AMISTAD SIEMPRE.**

PROPUESTA PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

INTRODUCCIÓN	III
---------------------	------------

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1 Época prehispánica	8
1.2 Época colonial	12
1.3 Época independiente	20
1.4 Época actual	28

CAPÍTULO 2

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1 Conceptos de Administración Pública	39
2.2 El Estado y la Administración Pública	41
2.3 La actividad de la Administración Pública	45
2.4 El estudio de la Administración Pública	48
2.5 El fin de la Administración Pública	53
2.6 Teorías sobre la Función Pública	55

2.7 La Función Pública	55
2.8 El Servicio Público	60

CAPÍTULO 3

LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 Conceptos de Servidor Público	67
3.2 Principios que deben regir la conducta de los Servidores Públicos	72
3.3 Los Servidores Públicos y su relación con la democracia y política	74
3.4 El Servidor Público y la burocracia	80

CAPÍTULO 4

PROPUESTA PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 El Servidor Público en la actualidad	89
4.2 Análisis jurídico-político del artículo a modificar	91
4.3 Propuesta para modificar el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	96

CONCLUSIONES	101
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	103
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años en el Estado Mexicano, se ha enfrentado a un sin número de problemas relacionados con la administración pública, caso específico es el de los servidores públicos. Si bien es cierto que podría considerarse por muchos como un mal necesario no podemos soslayar que los servidores públicos son parte fundamental de la administración pública.

Por ello la gran maquinaria que implica esta forma de organización es indispensable para mantener en perfecto orden las relaciones Estado-Sociedad, fungiendo el servidor público como ente que gestiona las diferentes necesidades de sus gobernados por medio de su administración pública.

La administración pública nace con la aparición del Estado, siendo parte de su desarrollo los diferentes cambios políticos y socioeconómicos que emanan de la sociedad.

De manera general podemos decir que es el gobierno el encargado de tutelar la forma en que toda la estructura administrativa ejerce la autoridad política, sometida al derecho en beneficio de los gobernados.

Es así que la evolución de las mismas sociedades exigen la modernización jurídica, constante de las normas que regulan la actuación de los servidores públicos de los estados modernos y por tanto se debe fomentar esa evolución, debiendo dejar a un lado el estancamiento que por muchos años a imperado en este régimen, adaptando nuevos métodos y formas en beneficio de la sociedad.

Los servidores públicos como medio de gestión para resolver y administrar las cuestiones públicas (políticas, económicas y sociales), deben desterrar por completo las prácticas arcaicas en su organización, de donde deriva la falta de eficacia en los procedimientos administrativos y enrolarse al nuevo mundo globalizado, por el mismo dinamismo de la era actual debe adaptarse obligatoriamente y crecer junto con las nuevas exigencias y necesidades del estado moderno.

Entre las medidas urgentes que se deben tomar de manera primordial, es el erradicar por completo los actos u omisiones que impliquen beneficio o lucro al servidor público, ya que atentan contra el buen proceder de esta actividad encabezada por el ejecutivo.

Creando normas mas rígidas para evitar que esta práctica totalmente negativa, siga existiendo en detrimento del Estado y de la sociedad en general, por tal motivo esta propuesta pretende sanciones a servidores públicos cuando se vean inmiscuidos en este tipo de actos, para garantizar un perfecto desarrollo en sus funciones y estos, estén comprometidos con un total apego a la legalidad, confinando a todo aquel servidor público a la destitución de su cargo e inhabilitación permanente a ocupar puesto alguno dentro de la administración pública.

El presente trabajo esta dividido en cuatro capítulos, el primero de ellos, relativo a los antecedentes basado en las épocas prehispánica, colonial, independiente y actual.

En el segundo capítulo se realiza un estudio de la administración pública, desde su concepto, su relación con el Estado, su actividad, función y fin de la misma.

En el tercer capítulo se analiza la actuación del servidor público, basado en sus principios de conducta y la relación de estos con otras formas de poder.

El cuarto capítulo establece la propuesta de reforma al artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al igual que los avances que se pueden obtener con estas modificaciones.

**PROPUESTA PARA REFORMAR EL
ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL
DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Desde que México se pobló, hace miles de años hasta 1521 que fue conquistado por los Españoles, momento en que concluye la primera etapa de nuestra historia, diversas civilizaciones se desarrollaron en su territorio legando una herencia histórica sumamente importante que sobrevive hasta nuestros días.

Las características administrativas, económicas, los rasgos comunes de las regiones, la ciencia, la escritura, la moral y la educación de olmecas, mayas, toltecas, zapotecas, mixtecas, y mexicas, entre otros pueblos, son la mejor prueba de la gran civilización de México.

Se considera que no se puede establecer de un modo perfecto y absoluto la historia, ya que es sabido que en nuestros primeros pueblos no tuvieron escritura propia, éstos se valían de la jeroglífica en la cual siempre se cuidó en las escuelas de los templos de instrucción a la juventud y que señalaba la cronología de sucesos históricos.

En distintas áreas de mesoamérica empezaron a desarrollarse y administrarse las aldeas de agricultores que más tarde se dedicarían a la producción, los pueblos de mesoamérica, principalmente las culturas que habitaron en México, manejaron rasgos culturales comunes tales como la administración del cultivo del maíz, la religión politeísta, el uso del calendario y los grandes progresos en la agricultura, matemáticas y astronomía.

Es muy importante tomar en cuenta el adelanto de las culturas mexicanas, como la azteca o maya en diversas áreas de su vida en sociedad para el control de sus gobernados. Dentro de estos aspectos encontramos su sistema de justicia y la forma de ejercer su administración pública para la consecución de sus fines y propagación de sus imperios.

1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA

La presencia del hombre en lo que ahora es México se remonta hacia veinte mil años antes de Cristo sin soslayar que los restos humanos más antiguos se descubrieron en Tepexpan que se han fechado no antes del nueve mil antes de Cristo.

Los habitantes de lo que hoy es la República Mexicana tenían una administración en grupo y se dedicaban a ser cazadores, agricultores y pescadores.

Hacia el año 1500 a.c., al sur de Veracruz y en Tabasco sobresale la cultura olmeca, utilizando como puntos de organización o administración los centros: Tres Zapotes; San Lorenzo en Veracruz y la Venta en Tabasco, esta cultura sobresalió por ser la primera gran civilización de mesoamérica la cual influyó culturalmente en las demás, y es conocida como la cultura madre.

La cultura maya se desarrollo en Tabasco; Chiapas y en la península de Yucatán (se extendió a Belice; Salvador; Honduras y Guatemala), éste grupo se inició hacia 1500 a.c., y alcanzó su máximo esplendor en los años 200 y 900 d.c. Su administración la basaron en la construcción y activación de arroyos que fueron utilizados para el intercambio comercial y cultural.

Esta actividad económica la llevaba a cabo el gobierno de los mayas, ejecutada principalmente por los jefes llamados Halash Inc.

Por su parte los teotihuacanos se desarrollaron en los valles de México; Puebla y Tulancingo en los siglos V y VI d.c.

Teotihuacan se extendió en una superficie de 20 000 kilómetros cuadrados y con una población aproximadamente de 50 000 habitantes, su administración se encuentra en la construcción de sus centros ceremoniales (las pirámides del sol y de la luna), en las escuelas y barrios, tomando a la agricultura y al comercio como base de su economía la cual era controlada por los sacerdotes.

La civilización zapoteca se localizaba en Oaxaca, éste grupo se encuentra en el año 100 a.c. Para lograr una buena organización y desarrollo se fusionaron con grupos procedentes del golfo de México, unido a esto las condiciones climáticas y la fertilidad de la tierra hicieron de la agricultura la base de su economía.

Los mixtecos sucedieron a los zapotecas se ubican en el año 700 d.c., pero su esplendor ocurre entre 1200 y 1521, su administración la basaban en las conquistas, la primera de ellas fue a los zapotecas lo que les permitió fundar los señoríos de Tilamtingo y Nochistlán.

Herederos de la civilización teotihuacana fueron los toltecas su origen se remonta al año 726 d.c.

Descendientes de los chichimecas emigraron al norte del país y se dice que esta cultura fue un producto de la convivencia de teotihuacanos con grupos nahuas, su administración la basaron en relación a la utilidad, por ello la creación de su arquitectura como el templo de Quetzalcóatl y los Atlantes de Tula.

Para el presente trabajo la cultura mexicana o azteca merece una mención especial ya que esta maneja una administración más activa en aras de un desarrollo total de su civilización.

Se ha considerado como uno de los primeros antecedentes de la administración pública, los crecimientos urbanos de los mexicanos ya que desde su salida de Tula se consideraban como nómadas, su llegada a Chapultepec fue tomada como el punto de referencia para emprender su administración, principalmente de la defensa de su lugar, sin embargo no tuvo éxito ya que por sus costumbres salvajes fueron desterrados, debido a las estrategias de los tepanecas y culhuas.

Es así como los culhuas manejaron su administración en base a utilizar a los mexicanos como soldados mercenarios.

En 1345 se empezó a edificar Tenochtitlan, doce años más tarde un grupo mexicana se estableció en un islote fundando Tlatelolco (1357).

Tenochcas y Tlatelolcas eran administrados por la justicia del señor de Azcapotzalco (Tezozómoc) al cual se le pagaban tributos muy onerosos con los cuales construyó un tipo de administración pública encaminada a empresas de guerra con la finalidad de conquistar otros reinos.

Otro punto importante eran los imperios que se estaban formando, motivo por el cual se lograron grandes conquistas como Xochimilco y Texcoco.

Tiempo después Nezahualcóyotl constituyó la triple alianza con los señores de Texcoco, Tenochtitlan y Tacuba, que de común acuerdo se repartieron los territorios que estaban en conflicto en los cuales se pactó de forma administrativa, es decir como actividad de gobierno para desarrollar la economía de los mismos, que se debería de pagar tributo de dos quintas partes a Texcoco, otras tantas a Tenochtitlan y solo una a Tacuba, éste consistía en alimentos, mantas, piedras, plumas o mano de obra.

Nezahualcóyotl por su parte trataba de recuperar los territorios que habían pertenecido al señorío de Texcoco y en colaborar con Itzcóatl en las conquistas de los estados de Morelos y Puebla.

Ambos soberanos fueron los iniciadores de la grandeza de Texcoco y Tenochtitlan los cuales sentaron la base de la administración política y social (muerto Itzcóatl le sucedió Moctezuma Ilhuicamina quien continuó la conquista).

Años más tarde comenzó una terrible hambruna provocada por las sequías y la inexperiencia de las técnicas agrícolas que orilló a tomar la medida de; la introducción de los sacrificios humanos en gran escala lo que provocó la esclavitud.

En su administración se manejaban dos ideas principales los valores y la vida en sociedad, despreciaban la pereza, la negligencia, la mentira, la falta de respeto y la traición; la embriaguez por ejemplo era permitida solo a los ancianos en festividades.

Sus valores más preciados eran la prudencia, la serenidad, la humildad, la modestia, el valor, el ahorro, el orden y la energía, por ejemplo el hombre era el jefe de la familia de él dependía el sustento; el cuidado de la casa e hijos correspondía a la mujer y el adulterio era castigado para mantener la dignidad de la familia.

La educación tenía la función de preparar a la niñez y a la juventud para las tareas de: formar labradores, guerreros, sacerdotes y jefes, la educación se impartía en el hogar hasta los quince años, después de esta edad existían dos tipos de escuela: el Telpuchcalli (casa de los jóvenes) donde se aprendían artes y oficios, el manejo de las armas, normas religiosas y tradiciones.

Otra era el Calmecac (casa de lágrimas) donde se enseñaban a los hijos de nobles los deberes sacerdotales, gobierno, guerra, ciencia de la época, lectura y escritura, adivinación, poesía e historia.

También estaba el Cuicacalli (casa del canto) donde los jóvenes cantaban y danzaban.

Esta sociedad mexicana le daba importancia a la educación en el aspecto moral, de ahí surgió lo que se llamó el huehuetlatolli (plática de los viejos) donde trataban temas del mundo, el hombre y la vida, las virtudes del hombre y la mujer.

Se ha considerado que en base a esas ideas surge una administración de tipo social bajo los siguientes términos:

- **Discursos orales a diversos dioses.**
- **Fórmulas sociales y saluciones.**
- **Consejos a miembros de profesiones como: mercaderes, artesanos y médicos**
- **Referentes al campo de gobierno y del orden social.**

° **Momentos claves de la vida: nacimiento, ingreso a la escuela, guerrero, matrimonio, embarazo, enfermedad y muerte.**

Otro punto importante de su buena administración era el mercado de Tlatelolco, manejado por individuos especializados en el comercio, los que vendían o intercambiaban sus materiales y sus productos gracias al trueque directo.

Para mantener el control en el interior del mercado los gobernantes del tianguis cuidaban que todos los puestos estuvieran ordenados según el producto, en este mercado era inmediata la aplicación de la ley gracias a la eficacia con que se ejecutaba la ley.

1.2 ÉPOCA COLONIAL

En la plaza de las tres culturas de la ciudad de México se lee “El 13 de agosto de 1521 heroicamente defendida por Cuauhtémoc, cayó la gran Tenochtitlan, no fue por triunfo ni derrota, sino el doloroso nacimiento del pueblo mestizo que es el México de hoy”.

El período de trescientos años que duro la Colonia de la Nueva España significo la explotación de una raza sometida para imprimirle un carácter definitivo y desunido de las raíces prehispánicas.

El mundo indígena se desmoronó ante lo desconocido, el español aprovecho las ventajas de su organización, las armas de acero y ágiles caballos de guerra para sojuzgarlo

Se ha considerado importante como los españoles a pesar de condiciones adversas lograron dominar al imperio azteca, esto los llevo al triunfo y a obtener fuentes de riqueza y establecer la evangelización.

La organización política de la colonia española se desarrolló a través del gobierno personal del conquistador.

Cortés se encargó de organizar y administrar territorios, entregando tierras a sus soldados y nombrando autoridades. A Cortés se le concedió el marquesado del Valle de Oaxaca que comprendía Tacubaya; Coyoacán; Cuernavaca; Toluca; Oaxaca; Veracruz y Tehuantepec.

En 1526 mediante oficios reales se designaron los llamados jueces de residencia, posteriormente en 1528 se constituyó la Primera Audiencia Gobernadora, integrada por un presidente, Nuño Beltrán de Guzmán auxiliado por cuatro oidores.

Esta fue sustituida tres años después por la Segunda Audiencia, en 1535 la Corona Española dispuso que se constituyera el virreinato de Nueva España, a partir de entonces se sucedió en el gobierno, por casi tres siglos la figura del virrey, el cual manejaba una administración bajo los siguientes puntos:

- **Representaba directamente a la autoridad real.**
- **Era la máxima autoridad en la Nueva España.**
- **Se desempeñaba como juez, jefe de la real hacienda y capitán general.**
- **Funcionaba como vicepatrono de la Iglesia.**

La audiencia entonces se convirtió en un órgano de administración, tanto en el aspecto judicial y de consultas; se designaron gobernadores para las provincias, alcaldes mayores para pueblos y a funcionarios como corregidores.

Otra parte importante fue la división y administración del territorio, al inicio de la Colonia los primeros pobladores españoles utilizaron y respetaron respecto a sus territorios la organización precortesiana (provincias): Reino de México, Reino de Michoacán, Reino de Tlaxcala.

Al crearse el Virreinato de la Nueva España quedó dividido en cuatro provincias: Michoacán, México, Guazacualco y la de los Mixtecas. A mediados del siglo XVI se constituyó la Audiencia y Cancillería Real de México de la Nueva España con sede en la ciudad de México-Tenochtitlan, que comprendía la parte norte de México y una parte de América Central.

Al poco tiempo se formó la Audiencia Centroamericana, independiente de la de México, que estaba integrada por las provincias de Chiapas, Yucatán y Cozumel, que con el tiempo formaron parte de la de México. También se instauró la audiencia de Guadalajara de la Galicia de la Nueva España, conformada por Culiacán y Colima.

Entonces el Virreinato se dividió en: Audiencia de México y Audiencia de Guadalajara, las que a su vez se dividían en:

- **Gobernaciones**
- **Corregimientos y,**
- **Alcaldías Mayores**

La división política y administrativa se ubicó principalmente en los siglos XVI, XVII y parte del XVIII, y organizaba al Virreinato en 23 provincias mayores:

- **Cinco formadas por el Reino de México**
- **Tres del Reino de la Nueva Galicia**
- **Dos de la Gobernación de la Nueva Vizcaya**
- **Tres de la Gobernación de Yucatán.**

Después de esta división se estableció el sistema de Intendencias por mandato de Carlos IV a finales del siglo XVIII, consistente en que la jurisdicción quedaba a cargo de intendentes, se organizaron doce intendencias.

1. **México,**
2. **Puebla de los Ángeles,**
3. **Nueva Veracruz**
4. **Mérida de Yucatán,**
5. **Antequera de Oaxaca,**
6. **Valladolid de Michoacán,**
7. **Santa Fe de Guanajuato,**
8. **San Luis Potosí,**
9. **Guadalajara,**
10. **Zacatecas,**
11. **Arizpe (Sonora y Sinaloa),**
12. **Durango.**

La Ordenanza que introdujo las intendencias además establecía tres provincias: Nuevo México; Alta o Nueva California y Baja o Vieja California; y una gobernación, Tlaxcala.

Su administración era complicada porque existía al mismo tiempo la división de provincias internas de oriente y occidente, de modo que a principios del siglo XIX la división de la Nueva España era:

DIVISIÓN ADMINISTRATIVA DE NUEVA ESPAÑA A FINALES DEL SIGLO XVIII

- I. PROVINCIAS INTERNAS DE ORIENTE-NUEVO MÉXICO.
- II. PROVINCIAS INTERNAS DE OCCIDENTE-NUEVA CALIFORNIA.
- III. VIEJA CALIFORNIA.

INTENDENCIAS

1. NUEVA VIZCAYA (DURANGO).
2. SONORA Y SINALOA (ARIZPE).

3. SAN LUIS POTOSÍ.

4. ZACATECAS.

5. GUADALAJARA.

6. GUANAJUATO.

7. VALLADOLID.

8. MÉXICO.

9. TLAXCALA.

10. PUEBLA.

11. VERACRUZ.

12. OAXACA.

13. YUCATÁN.



La administración pública española tuvo influencia en la Nueva España. Las posesiones españolas no eran consideradas colonias sino reinos y provincias integrantes del imperio español, para su administración tuvieron las características de las instituciones españolas; en la primera etapa de la corona (Dinastía de los Habsburgo) el gobierno era absolutista, en la segunda (Borbones) se reformó la administración, lo que trajo consigo un cambio en la forma de administración de las colonias.

La autoridad del virrey, gobernadores, alcaldes mayores y corregidores se encaminaba principalmente a la administración pública ya que estos introducen las intendencias, sus titulares (intendentes) tenían actividades judiciales, financieras, militares, políticas, lo que les permitió ser jefes de la administración pública.

Una de los órganos de gobierno de gran importancia fue el Ayuntamiento donde se daba la autoridad directa de los pueblos, este se encargó de la administración local, conservación de las calles, distribución del agua potable, inspección del comercio, etc.

Sus miembros eran designados por el rey, el virrey sólo aprobaba sus reuniones y resoluciones; por tanto, en la metrópoli y la Colonia la autonomía del cabildo era limitada. Algunos pueblos eligieron a sus propios caciques, alcaldes y mayordomos, pero siempre bajo la decisión de los españoles.

A finales del siglo XVIII se creó la policía, para la vigilancia en los campos se constituyó la acordada, destinada a perseguir bandidos y salteadores.

Desde que la Corona asumió la administración colonial, utilizó a funcionarios para salvaguardar sus intereses; existían a la par tribunales para asuntos políticos, judiciales, mercantiles y religiosos.

Con ello se da la presencia de la burocracia, que era la responsable de la falta de recursos en el erario y de la ineficacia de la administración. La cantidad de empleados ocasionaba gastos, por lo que la Corona siempre tenía problemas financieros. En esa etapa la administración no cumplió con su cometido, ya que estaba a cargo de criollos y españoles, que desempeñaban sus cargos buscando siempre enriquecerse y explotando más a indios y mestizos.

La mala administración provocó que la Real Hacienda institución encargada de la recaudación de impuestos fuera totalmente desorganizada por su funcionamiento y por la variedad de funcionarios que la constituían (tesorero, contador, recaudador, veedor, oficiales, fiscales, alguaciles), por lo que el fisco siempre estaba en quiebra.

La documentación que se generaba en la Nueva España tardaba meses en regresar a la metrópoli esto también se debía a la mala administración.

A diferencia de la administración deficiente que manejaba el gobierno, es la Iglesia la que logra un poder económico aplicando una eficiente administración.

Esta administración se plasmó a través de un patronato real, donde la Iglesia de América se mantuvo con tierras para su sostenimiento, recursos que aseguraban su dominio espiritual y material, ejemplo de ello eran sus tierras trabajadas por indios, actividad que le permitió a la Iglesia levantar templos, monasterios, hospitales y escuelas por todo el territorio de la Nueva España.

Recibía donaciones, limosnas, obenciones parroquiales (pagos de servicios religiosos) y las primicias.

Otra parte importante de su administración y que le daba sostenimiento económico y poder a la Iglesia, eran los prestamos que obtenía, es decir, dinero dado a hacendados y agricultores que se les concedía mediante garantía de bienes raíces, en caso de no ser pagado, la garantía quedaba hipotecada por la Iglesia.

Fuente importante del buen desarrollo de su administración eran los ingresos del clero como el diezmo, y la décima parte de los sueldos y ganancias de trabajadores y comerciantes mestizos, criollos y españoles.

Fue tan importante su poder económico que la Iglesia llegó a tener juzgados, anexos a los obispados para operaciones financieras. Esta riqueza acumulada por el clero le dio una administración pública totalmente eficaz, con una enorme fuerza política que intranquilizó a gobernantes peninsulares y novo hispanos.

En esta época la Iglesia llegó a consolidar un poder político y económico a través de la injerencia en la espiritualidad de la sociedad, consolidando una institución con la fuerza necesaria para intervenir en las actividades de estricta competencia del Estado.

1.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE

La administración pública en México se ha transformado paulatinamente, conforme las condiciones políticas, económicas y sociales lo ha necesitado, es decir, conforme a las circunstancias que enmarcan el entorno político, económico y social, la administración pública se ha ido adecuando y evolucionando.

Sin embargo los fines que se persiguen en cualquier movimiento social no siempre se cumplen en esencia, debido a los múltiples intereses que están de por medio y que muchos aprovechan para obtener beneficios personales.

A raíz de la guerra de Independencia, México vivió un desorden administrativo a pesar de que el único medio de control era mantener una buena administración pública, en contraste la falta de un buen control administrativo y coordinación de las actividades públicas y políticas, derramó en el nacimiento de líderes y jefes políticos que fungían como intermediarios entre la población y las autoridades.

En este período de Independencia que pretendía lograr cambios importantes en cuanto a la organización, distribución y funcionamiento de un nuevo Estado, en miras de una verdadera democracia y el bien común para los mexicanos, no se logró mantener la esencia del fin independentista, así pues, seguía manteniéndose los rasgos de la administración colonial donde prevalecían las jerarquías sociales, el racismo y el gran poder e influencia de la Iglesia.

No debemos soslayar que la población del México independiente en su mayoría gente del campo, campesinos cuyo principal interés era la tierra, se encontraban agrupados en comunidades autónomas siendo trastocados por el movimiento independentista en su orden y costumbres.

Aprovechando esta oportunidad aparecieron líderes interesados en proteger el control territorial de los pueblos y sus tradiciones, constituyendo un vínculo de convivencia entre los valores tradicionales con lo que se pretendía el nuevo orden nacional.

El aumento de influencia política de los líderes se convirtió en una relación de protección e intercambio de lealtades debido a que este sector representaba el apoyo político de las propuestas estatales.

Por lo que los líderes aprovecharon este apoyo en beneficio particular, de tal forma que se convirtieron en caciques, ya con el control y poder político que tuvieron sobre los pueblos se transformaron en intermediarios que tomaban decisiones, sacando provecho personal del apoyo de este sector.

De tal forma que la autoridad pública era el medio a través del cual se promovían los intereses particulares mediante la utilización de recursos públicos de forma particular, generando el fenómeno de la corrupción que nos aqueja hasta nuestros días.

Hacia 1821 con el nacimiento del México Independiente, Agustín de Iturbide distribuye el gobierno en cuatro Secretarías:

1. Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.

**2. Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios
Eclesiásticos.**

3. Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.

4. Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Veinte años más tarde, el 28 de Septiembre de 1841 en Tacubaya se sientan las bases de la organización del gobierno provisional de la República y en este documento se da la primera alusión en las leyes orgánicas de la administración pública sobre el sector industrial.

En 1854 con la derrota de Santa Anna y el grupo de los liberales habiendo acrecentado su fuerza política se vivió una etapa en la historia del país que parte con la promulgación de la Constitución de 1857 añadiendo a esta posteriormente las Leyes de Reforma, que antepone los principios del ciudadano como individuo, la propiedad

privada para crear y distribuir la riqueza y restringir los privilegios de la Iglesia Católica, así como también la secularización de la sociedad, poniendo fin al dominio socioeconómico de la misma Iglesia e impuso un sistema federal de gobierno que fomenta la economía libre vinculada a los mercados externos.

Punto muy importante de las Leyes de Reforma era lo referente a la Hacienda Pública con la pretensión de poner fin a los mecanismos de recaudación de esa época, como el pago de alcabalas y peajes por pasar mercancías de un lugar a otro, canalizando los impuestos directos a los Estados y los indirectos al Gobierno central.

Podemos señalar dentro de lo más trascendente en el gobierno de Juárez, es que consideró a la administración pública como el medio sin el cual no se podían lograr los programas y metas de los ideales políticos del Estado, promoviendo una estructura administrativa del Estado a pesar de los escasos recursos públicos.

Las Leyes de Reforma obligaban pues, a reorganizar la estructura administrativa del Estado adicionando ha este nuevas actividades cuyo control estaba en manos de la Iglesia Católica tal es el caso de la administración de los panteones, el registro civil, etc.

En el año de 1961 el Estado decretaba su organización en seis Secretarías de Estado, pero a pesar de los logros obtenidos gracias a las Leyes de Reforma, poco pudo hacerse para consolidar el nuevo Estado Nacional debido al endeudamiento que se tenía con España, Inglaterra y Francia los cuales amenazaban con invadir al país y por lo cual las arcas del Estado permanecían vacías.

En consecuencia los proyectos de consolidación no contaban con los recursos necesarios para aplicarlos, así los liberales se vieron en la necesidad de negociar con los jefes políticos para alcanzar la estabilidad política e imponer el orden legal para detener los conflictos armados ya que estos podían influir en estas acciones.

Por otro lado los problemas financieros impulsaron a los liberales a contradecir la Constitución con decretos, a fin de obtener recursos; de esta manera las alcabalas siguieron cobrándose a pesar de estar prohibidas en la Carta Magna, motivado esto como único medio del Estado para obtener dinero.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos en busca de un mejor país no se lograron los ideales preestablecidos y la transformación del Estado se vio encausada hacia otro lado completamente distante a lo programado, de esta forma el control secular se transformó por el control político.

La propiedad privada ocasionó despojos sobre la propiedad en las comunidades naciendo así una nueva clase terrateniente.

El sistema federal se convirtió en presidencial debido a la forma de controlar los aparatos políticos y el comercio exterior trajo el dominio de los extranjeros beneficiándolos sobre áreas estratégicas del país.

Con el advenimiento del porfiriato se da la evolución del sector público nacional, promoviendo conductas y actividades prioritarias fundamentales para el desarrollo de la economía, tomando el Estado un papel de promotor o fomento.

Teniendo la administración pública una participación más directa sobre los asuntos económicos, del país orientados al progreso de la nación.

El siglo XX empieza por delinear un tipo de administración pública encaminado hacia una intervención más directa y profunda en la vida económica y social, prestando los servicios que se consideraban necesarios para el desarrollo integral de la sociedad.

Podemos decir que gracias a la estructura política, legal y administrativa heredada por el presidente Juárez, Díaz pudo llevar a cabo muchas de las acciones durante su mandato.

La consolidación del Estado durante el porfiriato se da con el fortalecimiento del sistema político y administrativo al centralizarse la política y los servicios públicos en la persona de Porfirio Díaz.

Con el poder presidencial en aumento la centralización de recursos y concentración de funciones administrativas junto con la subordinación de los poderes legislativo y judicial, el gobierno de Díaz pudo impulsar el desarrollo económico del país interviniendo en una infraestructura moderna, principalmente en el desarrollo de las comunicaciones, sobresaliendo la ferroviaria.

El capital industrial estaba en manos de compañías extranjeras, inglesas y norteamericanas en su mayoría encargándose el gobierno de fomentar su crecimiento, Díaz mantenía su poder debido al apoyo y favores administrativos que éste otorgaba al capital industrial, a los hacendados y terratenientes.

Dos factores son determinantes en el predominio del porfiriato: primero, la disposición de recursos financieros y el segundo, el crecimiento del aparato administrativo y su presencia a nivel nacional, los cuales aumentaron su patronazgo político con los inversionistas y jefes políticos que controlaban la vida política de las regiones y pueblos del país, esto trajo el aumento desorbitante de la corrupción en las relaciones y funciones del aparato estatal.

La función pública tuvo un gran aumento en este período, notándose la presencia del Estado en todo el país, permitiendo cumplir con las disposiciones presidenciales a lo largo del territorio.

Teniendo esto como consecuencia el movimiento revolucionario, la administración tomo un giro diferente alejándose de los principios de responsabilidad pública toda vez que era utilizada como medio de control político.

Durante el Movimiento Revolucionario la administración pública mantuvo la misma estructura y los funcionarios de ésta mantuvieron sus puestos, con detrimento en la administración misma, toda vez que no formaba parte del proyecto revolucionario, la gestión administrativa mantuvo las mismas prácticas y tanto algunas estructuras y cargos se volvieron a utilizar como recompensa a líderes.

Francisco I. Madero se mantuvo en contra de la concentración del poder del presidente Díaz queriendo restablecer los principios liberales democráticos con el principio de sufragio efectivo, no reelección.

Así las enormes cantidades de demandas sociales, a raíz de la marcada diferencia entre pobres y ricos aceleró el camino hacia la lucha revolucionaria, naciendo nuevos actores políticos con propuestas sociales para la creación de un nuevo orden nacional.

No obstante que Madero intentaba acabar con la concentración de poder y democratizar al Estado mexicano, la búsqueda del consenso entre los diferentes grupos era muy complicado, las clases poderosas, hacendados, inversionistas extranjeros y la Iglesia Católica eran partidarios de Porfirio Díaz.

Los profesionistas, intelectuales, algunos hacendados, campesinos, obreros entre otros, eran partidarios del cambio, debido a la situación económica y abandono social por la que atravesaban.

El Estado Nacional se encontraba muy fortalecido y fuertemente centralizado, en consecuencia la administración pública no sufrió transformación radical ya que esto favoreció para dar acomodo a líderes venidos de la Revolución.

Siendo asunto de gran importancia la construcción de un nuevo Estado legal, social y político, la administración pública no fue una demanda revolucionaria ya que esta se encausaba a la reforma agraria y a desmembrar el control político que provocaba elecciones fraudulentas y violencia social, sostenido lo anterior con el lema de Porfirio Díaz “Poca política y mucha administración”

Con la instalación de la asamblea constituyente se promulgó la Constitución de 1917 pretendiendo crear un Estado democrático tomando las demandas emanadas de la Revolución y es así como se incorporaron por vez primera los beneficios sociales bajo el amparo constitucional, además se establecieron las condiciones legales para mantener el poder de un ejecutivo fuerte y erradicar el caudillismo dándole una mayor firmeza al presidencialismo.

En el ámbito administrativo la Constitución Política de 1917 plasma jurídicamente la facultad del sector público de intervenir directamente en los procesos productivos y de prestación de servicios, artículo 27 Constitucional.

1. Elaborar bienes de producción y consumo, ya sea regulando el mercado o produciendo exclusivamente, tal es el caso de la industria petrolera, eléctrica, de acero, etc.

2. Comercializar directamente ciertos productos y garantizar una justa intermediación.

3. El consumo de bienes y servicios para sus propias atribuciones o bien para regular la economía en aspectos financieros (Nacional Financiera).

4. Redistribución de la riqueza material y cultural procurando el desarrollo económico y social, IMSS, ISSSTE, INFONAVIT.

Hacia 1917 la falta de solidez del sistema político provocó un rezago en las actividades de la administración públicas y en este sentido fue hasta mediados de los años treinta y cuarenta cuando se empieza a manifestar esta actividad interventora con la nacionalización petrolera.

Plutarco Elías Calles instrumentó en 1924 un programa administrativo para construir y reconstruir la infraestructura, sin fructificar estas medidas ya que hacia 1929 seguían operando los compromisos adquiridos en la Revolución.

La administración pública seguía siendo el medio para conservar y aumentar el poder del Estado y la crisis por la que transitaba México en el período posrevolucionario debido al endeudamiento causado por la guerra interna, evitó la modernización del país y la recomposición de su economía, influyendo y agravando la situación en cuanto al progreso la crisis mundial.

Ya con Cárdenas en el gobierno se siguió con la tarea de fomentar las políticas de desarrollo industrial interno y la inversión pública en infraestructura, con la construcción de caminos lo cual tuvo un efecto positivo en la economía del país.

Con esto se recuperó la confianza de los sectores sociales aplicando una política de inversión pública, con miras al bienestar entre los cuales encontramos el financiamiento a la vivienda y el reparto agrario.

Con la apertura de espacios el Gobierno de Cárdenas organizó a la sociedad en sectores, posteriormente impulso la reestructuración del Partido Nacional Revolucionario creado por Calles y a partir de su denominación cambió por la de Partido de la Revolución Mexicana.

En ésta reestructuración quedaban integrados dentro de la estructura la Confederación de Trabajadores de México, formada por los principales sindicatos obreros del país y la Confederación Nacional Campesina integrada por campesinos y ejidatarios.

El gobierno utilizó el corporativismo para organizar a la sociedad, lo que le facilitó al Estado tener el control. La relación entre Estado y sociedad se dio por medio de intermediarios que fungían como representantes o integrantes de las corporaciones, esta situación logró que el PRM fuera un partido de masas con el total control del gobierno.

En el sector agrario se integró al campesinado en una corporación del partido pero sus expectativas de mejorar su calidad de vida fueron menores a las del sector obrero debido al aumento y la consolidación del proyecto industrial, en repercusión del desarrollo del campo.

Sin embargo, la construcción de caminos, las obras de riego fomentadas por el gobierno y créditos que se otorgaban, transformaron la agricultura tradicional por la agricultura capitalista.

Hacia mediados de 1930 la economía se encontraba en pleno crecimiento a la par de la administración pública con nuevas tareas estatales, que permitió abrir espacios de empleo para las clases medias, con el beneficio de la economía nacional el Estado contaba con mas recursos para repartir y así mantener el control político, de esta manera el Estado se transformó como centro en la relación de los sectores sociales.

1.4 ÉPOCA ACTUAL

Con el poder ejecutivo más fortalecido se da la centralización de decisiones políticas y administrativas, imperando la función pública como mediadora entre gobierno y sociedad, así la burocracia se consolidó como gobernante y antepuso sus formas de permanencia en la función pública con menoscabo de la verdadera democracia. La administración fue el lugar indicado para la negociación política y el reparto de cargos públicos.

Siendo la industria el eje del desarrollo económico nacional en el sexenio de Ávila Camacho se crearon instituciones para fomentar la industria, tal es el caso entre otras el de Nacional Financiera que sirvió de intermediaria para canalizar los prestamos extranjeros al gobierno y a la iniciativa privada y crear un mercado nacional de valores.

Nafinsa fue el principal medio del Estado para generar actividades empresariales, así muchos de los recursos de ésta institución sirvieron para la construcción de obras de infraestructura, telecomunicaciones, electricidad y ferrocarriles.

En lo referente al campo se crean organismos para atender los problemas agrarios como el Departamento Agrario encargado del reparto de las tierras y la Secretaría de Agricultura y Fomento, regulador de las acciones del desempeño agropecuario, la explotación del ejido y el apoyo a la pequeña propiedad.

De esta forma en el gobierno de Ávila Camacho se da un notado crecimiento burocrático como consecuencia de la preponderancia del Ejecutivo, así como la necesidad en la legitimación de las acciones gubernamentales debido a las demandas del país, utilizando el beneficio de las leyes como instrumento de modernidad lo cual provocó un exceso en la normatividad y como consecuencia la ineficacia de la práctica administrativa.

El régimen de Miguel Alemán se reconoce como el de mayor auge industrial ya que se capitalizaron las acciones realizadas por los gobiernos posrevolucionarios.

Siendo Miguel Alemán el primer presidente de extracción no militar se rodea por una nueva generación de políticos cuyo principal objetivo fue la industrialización para modernizar al país, esto mediante estímulos fiscales, así se crea la Secretaría de Hacienda y Economía y de varias dependencias administrativas para apoyar su proyecto de desarrollo industrial.

En la década de los cincuentas se dio un crecimiento económico rápido y estable las obras de infraestructura trajeron el desarrollo urbano, el crecimiento de la industria se presentó en la producción de bienes de consumo: como textiles, bebidas, calzado, jabón, vidrio y alcohol. Colocando a México entre los países con mayor crecimiento en el mundo.

En vías de seguir desarrollando la economía, Miguel Alemán fomenta la participación del Estado y de funcionarios en la creación de empresas estatales para crear insumos para la producción, lo cual trajo la propagación de funcionarios que tuvieron la oportunidad de utilizar recursos públicos en beneficio propio. Como consecuencia en ésta época se da un gran incremento al tráfico de influencias y a la corrupción.

Por otro lado como respuesta a las demandas de los trabajadores (con motivo de aumentos salariales), y en relación a sus derechos; se crearon dependencias para canalizar las demandas generando con ello la intermediación de la burocracia, siendo esta la situación privilegiada para la carrera política.

Con Ruiz Cortines siendo presidente, los principales cambios de la administración pública estuvieron orientados al sector agrícola y a la adecuación de nuevas dependencias en apoyo al bienestar social. Se creó el Fondo de Garantía y Fomento para la agricultura, ganadería y avicultura, la Procuraduría de Asuntos Agrarios; además fortaleció las empresas estatales como: Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Se puede añadir que en el desempeño de la función pública Ruiz Cortines había comenzado su gobierno promoviendo la autoridad para contrarrestar la corrupción del sexenio anterior, proponiendo modificar la Ley de Responsabilidades de Empleados y Funcionarios pretendiendo con esto, que los funcionarios declararan el monto de sus bienes al inicio del gobierno, pero dicha propuesta no logró concretarse.

Durante el gobierno de López Mateos, las acciones de la administración pública se orientaron a proporcionar programas en beneficio social a la clase trabajadora y a los servidores públicos, con ello se reforzó la planeación y coordinación para controlar mejor el proceso de desarrollo del país.

Como resultado se estableció el surgimiento de dependencias encaminadas al mejoramiento en el nivel de vida de la población, así como el nacimiento de grupos políticos al interior de la administración pública en busca del poder mediante la lucha por un lugar en la escala jerárquica.

En esos años se vio un claro desplazamiento de los centros de poder hacia la alta burocracia teniendo más fuerza estos que los líderes del partido y sus corporaciones, lo cual produjo un choque entre las distintas fuerzas políticas, para fijar sus puntos de vista en vías de un supuesto fortalecimiento de la Nación.

Se ha establecido que la administración pública desde los primeros gobiernos posrevolucionarios tuvo una excesiva reglamentación, de 1938 a 1964 el sector público tuvo una serie de reestructuraciones en sus dependencias, incluyendo la creación de otras que se consideraban necesarias para lograr fines del sistema presidencialista.

Así la estructura administrativa cambiaba de acuerdo a las estrategias del presidente en turno y la función pública estaba supeditada a las transformaciones que tenía cada dependencia.

Lo más importante de las reformas a la función pública fue la consolidación del pacto entre los empleados públicos y el Estado quién otorgó a los primeros mayor seguridad en el trabajo, menor riesgo en la cesación, mejores condiciones y prestaciones laborales y la posibilidad de tener una mejor preparación, de esa forma la función pública primordialmente la representación corporativa otorgaba su apoyo político al Estado y al poder presidencial.

En el período presidencial de Díaz Ordaz se crea la Comisión de Administración Pública por la necesidad de hacer un diagnóstico de la administración pública mexicana y proponer las medidas pertinentes para hacerla mas eficaz en su funcionamiento.

Los resultados indicaron que se requerían instrumentos necesarios de una planeación administrativa que sirviera para efectuar los cambios básicos para alcanzar su finalidad.

También se encontró que la enorme cantidad de disposiciones provocaba confusión entre las normas legales y administrativas, entorpeciendo esto las funciones administrativas, de igual forma se encontraron anomalías referentes a la distribución de funciones hallándose por ejemplo: sin coordinación o duplicadas.

Entrados los años setenta se tuvo a bien aplicar las acciones derivadas del diagnóstico de la Comisión de Administración Pública con la pretensión de reorganizar la administración a través del ejecutivo para tal efecto se crea el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976.

Este programa cambia la Comisión de Administración Pública por la Dirección General de Estudios Administrativos además de crear un número elevado de comisiones al interior de las dependencias para llevar a cabo la reforma que no logró resolver los problemas de la administración pública mexicana.

También en ésta reforma se establecen lineamientos con carácter obligatorio para que las dependencias estructuraran de manera independiente, la forma de aplicar su presupuesto, destinado a cada programa. Con la finalidad de erradicar la centralización administrativa y de presupuesto, se crean los Comités Promotores del Desarrollo, desafortunadamente pese a los esfuerzos en este rubro, el centralismo siguió su curso.

Otros cambios en la administración se dan en apoyo al sector campesino debido a la precariedad en aumento de las condiciones de vida del campesinado, transformando al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria.

La administración de Echeverría sobresale por el aumento exagerado y en desorden de la estructura administrativa. La Reforma Administrativa no logró el cambio institucional que hiciera eficiente la función pública; el aumento de requisitos en trámites administrativos provocó la lentitud y atraso en los servicios prestados a la ciudadanía complicando y afectando un mejor desempeño de la función pública.

José López Portillo inicia su mandato tomando en cuenta las experiencias de gobiernos anteriores y establece con mayor precisión las políticas y mecanismos para llevar a cabo su gobierno.

La Reforma Administrativa se encuentra legalmente establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública, punto de partida para la transformación de la Administración Pública Federal ya que obliga a todas las entidades y dependencias a desarrollar sus actividades de manera programada.

La Reforma Administrativa fue realizada con el afán de reorganizar el país y hacer efectivo el desarrollo económico y político planeado, así se crea la Coordinación General de Estudios Administrativos.

Bajo el mando presidencial, ésta tenía entre sus fines pretender reorganizar al sector paraestatal y organismos descentralizados, así las empresas paraestatales pasaron a formar parte del Ejecutivo, Secretarías de Estado y Departamentos.

Con el aumento de la estructura administrativa en la función pública se crean acciones para evitar el desplazamiento del personal de confianza en cada cambio de gobierno, formando en sistema de reubicación interna por parte de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, también se da la simplificación en trámites administrativos, sin lograr los resultados esperados debido a la precaria formación de funcionarios para dar respuesta eficaz a las demandas de la población.

Durante el régimen presidencial de Miguel de la Madrid se modifica la estructura y funciones de la administración pública en tres aspectos fundamentales:

- **Reestructuración de la estructura del sector público.**
- **La simplificación administrativa en trámites.**
- **Descentralización de funciones y dependencias.**

Los cambios al sector público se dan con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), en cuyas funciones se encontraban el control e inspección del gasto público federal, vigilar su aplicación a los programas y el control de los servidores públicos.

La simplificación de trámites administrativos pretendía facilitar agilizando y dando transparencia a los trámites y procedimientos administrativos, mejorando la atención de los ciudadanos, pero dichas acciones no tenían repercusión en la práctica a pesar de la creación del Sistema de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana.

En tanto, la descentralización trató de traspasar algunas funciones hacia los Estados; siendo el sector educativo al que más afectó éste programa.

Sin embargo el plan administrativo que proponía un programa de modernización administrativa junto con otro de renovación moral y democratización con la finalidad de dar credibilidad y legitimidad al gobierno fue insuficiente, para lograr los cambios estructurales en el sistema administrativo.

Siendo la corrupción una de las principales demandas ciudadanas y para lograr la moralización de la función pública se promulgó en 1982 la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en donde la SECOGEF era la dependencia encargada de la supervisión de los servidores públicos en cuanto al cumplimiento de la ley en mención.

La profesionalización de los servidores públicos se concreta con el servicio civil de carrera, como medida para disminuir la corrupción, el patronazgo y el reparto clientelar en la administración pública.

La dirección del Estado en el régimen presidencial de Carlos Salinas de Gortari, era la modernización de la nación, mediante la Reforma del Estado y abarcaba las áreas: económica, política, social y la administración pública.

La modernización estatal se planeaba para mejorar las oportunidades y el progreso, para afrontar de la mejor manera los cambios por los que atravesaba el mundo.

Siendo el presidente Salinas el principal promotor de la modernización, se anunciaba el impulso de crecimiento económico, democracia, libertades políticas y así poder aumentar el nivel de vida de los ciudadanos.

Pero en el terreno administrativo la reforma se limitó a la desincorporación del sector paraestatal, privatización de la banca y la descentralización educativa, se crearon algunos organismos y se fusionaron dos secretarías. En relación al servicio civil de carrera no fue un programa primordial, sin embargo se dieron algunas acciones de profesionalización.

En el régimen salinista las transformaciones administrativas no difieren de los anteriores gobiernos ya que estas se modificaban y creaban de acuerdo a sus planes de gobierno, pero este período cobra relevancia por los cambios en el modelo de desarrollo, primordialmente en el control de las finanzas con el fin de evitar que el gasto público volviera a ser el motor de la economía del país.

En relación a la simplificación administrativa se partió del principio que para competir con efectividad era necesaria una administración pública más expedita en la prestación de servicios públicos, ha estas se suman las acciones del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, cuyos objetivos eran:

- **La agilización de trámites.**
- **Modernizar los sistemas de atención al usuario.**
- **La desconcentración de recursos y decisiones.**
- **La desreglamentación administrativa.**

Este programa estaba bajo vigilancia de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación.

Así la reforma a la función pública se concreta en las acciones siguientes:

- **El control de los funcionarios públicos mediante la declaración patrimonial y la contraloría social, organismo encargado de fomentar la participación ciudadana en las labores de control y vigilancia de los servidores públicos.**
- **El ajuste de número de plazas en detrimento de los empleados del sector paraestatal.**
- **En las acciones para la profesionalización del servicio público.**

En 1992 se reforma la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se adiciona un Código de Conducta. Su propósito definir el régimen disciplinario de la función pública estableciendo los delitos y sanciones en las que podrían incurrir los funcionarios si no realizaban su trabajo con estricto apego a la ley.

Posteriormente al comienzo del período presidencial de Ernesto Zedillo, la crisis económica evidenció las irregularidades realizadas en el sexenio salinista y la

dimensión que abarcaba sorprendentemente la corrupción en el país y que produjo el reclamo, una vez más de la falta de mecanismos verdaderos en regulación y control de la administración pública y un sistema efectivo de rendición de cuentas.

En 1996 se implementa el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 en el que se hacía un balance del desarrollo de la administración pública en los últimos cincuenta años, con el fin de implementar a esta los criterios de modernidad, accesibilidad, y eficiencia; de esta manera se establecen las siguientes medidas de acción:

- **La participación y atención ciudadana.**
- **La descentralización y desconcentración administrativa.**
- **La medición y evaluación de la gestión pública.**
- **La dignificación, profesionalización y ética del sector público.**

El primer ajuste a la estructura administrativa fue la sustitución de la SECOGEF por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), manteniendo las funciones de su antecesora además de otras que pertenecían a otras dependencias como por ejemplo: dictar normas en materia inmobiliaria, adquisición y arrendamiento, servicios y ejecución de obra pública, éstas realizadas con antelación por la Secretaría de Desarrollo Social.

A la simplificación administrativa se le dio importancia, principalmente en las actividades empresariales. El Registro Federal de Trámites tuvo como objetivo dar a conocer a los usuarios, los trámites, tiempos de respuesta, y costos de cualquier asunto en competencia de las áreas de la administración pública

CAPÍTULO 2

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO 2

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública con el paso del tiempo a manejado cuestiones referentes al Estado, a la sociedad, a las actividades y fines de la misma tomando como punto de partida al tiempo y a las relaciones humanas que se presentan en las organizaciones.

Desde el punto de vista de la administración todo país debe desarrollar la concepción de organización lo que permite establecer una unión entre el pasado, el presente y el futuro.

Esta actividad representa un intento por crear un futuro deseable sin olvidar el pasado y el presente.

La administración se ejercita en una época histórica concreta y es reflejo de ella.

La administración pública es un ejercicio cuyas consecuencias y repercusiones surgen con el paso del tiempo.

En la propia administración es importante la presencia de las relaciones humanas, empezando por los que ejecutan la propia administración y terminando con los que reciben el beneficio de la misma.

Las relaciones humanas le ayudan a aprender a la administración las verdaderas necesidades de una sociedad, estableciendo con ello experiencias que fortalecen el crecimiento del país.

La constante evolución de nuestra sociedad nos obliga a seguir ampliando los instrumentos que brinden certidumbre a los desafíos del Estados, en razón y beneficio de la actividad administrativa para alcanzar el bien común.

2.1 CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública se estructura para que el Estado pueda cumplir con sus fines y satisfacer los intereses colectivos mediante la actividad administrativa para cubrir las diversas necesidades, aplicando las funciones que requiere y la misma sociedad demanda, en busca y salvaguarda del bien común.

Para entender mejor el concepto, la palabra administración proviene del término etimológico latino administratio cuyo significado es “servicio” y también deriva del latín ministrare que significa cuidar o servir, ambas implican la prestación de un servicio para satisfacer necesidades.

La administración pública tiene como sustento jurídico al Derecho Administrativo, regulando las actuaciones que efectúa el Estado cumpliendo con sus funciones administrativas bajo el amparo de la ley y así poder lograr el bienestar común dentro de la sociedad, para tener una visión más amplia se presentan las siguientes definiciones de administración pública.

Así podemos señalar la definición que nos brinda Gabino Fraga sobre administración pública.

Debe entenderse desde el punto de vista formal como “El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”. Y desde el punto de vista material es “la actividad de éste organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar su misión”. (1)

De igual manera se deben considerar las siguientes definiciones sobre administración pública para la comprensión del presente trabajo.

(1) FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 35ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 119.

“La administración pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como sus funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado”. (2)

“La administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política”. (3)

“La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las Leyes

Administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación”. (4)

J.M. Piffner señala “La administración pública consiste en llevar a cabo la obra del Gobierno coordinando los esfuerzos de los ciudadanos en forma tal que puedan trabajar juntos con el fin de realizar aquello que previamente se han fijado”. (5)

De los presentes conceptos podemos establecer como elementos centrales de la administración pública los siguientes:

° **El poder del Estado representado por la función ejecutiva.**

° **La participación de los ciudadanos.**

(2) JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p.182

(3) MUÑOZ AMATO; Pedro, Introducción a la Administración a la Administración Pública, 5ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1978, p.15

(4) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 19ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998. p.87

(5) PIFFNER, John M., Public Administration, 3a. ed., Ed. The Ronald Press Company, New York, 1953, p.3

° **La coordinación de actividades y esfuerzos de los dos elementos citados con antelación.**

° **La finalidad de cumplir con las tareas gubernamentales en vías del interés público.**

Es entonces cuando la administración pública tiene como base jurídica el derecho administrativo que regula los actos jurídicos y materiales que realiza el Estado en cumplimiento de sus funciones orientadas al bien común.

2.2 EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La palabra Estado atendiendo a su evolución histórica se refiere a su organización suprema de un pueblo asentado en un territorio determinado. En relación con su etimología tiene un sentido más general, se refiere a la situación en que se encuentra una cosa, un individuo, una sociedad, significa la manera de ser o de estar en un fenómeno determinado, e implica permanencia al cambio.

Cuando se habla de un Estado se alude a la manera de ser o estar constituida o estructurada políticamente una comunidad humana y a la forma que guarda su administración pública para satisfacer las necesidades colectivas.

La primera nota característica del concepto de Estado es una sociedad humana, entendida como la unidad de relación de hombres y mujeres que se constituyen sobre la interacción recíproca con la interacción común de lograr un bien ordenado moralmente.

El segundo elemento del Estado es el territorio donde se encuentra establecida de manera permanente esa sociedad humana a la que sirve de base y proporciona recursos materiales para la satisfacción de las necesidades de los individuos que la componen.

Ahora bien, una figura importante dentro del Estado, es el poder soberano que crea define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal, obteniendo así la diversidad de normas para el bien público.

Los elementos formales del bien público son:

° **Necesidad de orden y paz dentro del marco de la ley en su aspecto interno e internacional, puesto que además de obtener el orden y la paz interiores se busca la armónica convivencia con los otros estados.**

◦ **Necesidad de coordinación de las actividades de sus integrantes. La actividad del Estado debe coordinar por medio del orden jurídico la acción de particulares también en forma armónica.**

◦ **Necesidad de ayuda, estímulo y actividades que están en manos de particulares donde el Estado esté presente para formar el bien público.**

De acuerdo con las características el Estado es:

◦ **Una sociedad humana**

◦ **Establecida permanentemente en un territorio.**

◦ **Regida por un poder supremo.**

◦ **Sometida a un orden jurídico.**

◦ **Dedicada a atender el bien público, entendido como la realización de los valores individuales y sociales de la persona.**

Tomando en cuenta los elementos del Estado, sus características y los elementos del bien público, este se convierte en la figura central de la administración pública ya que en el se ven plasmadas y realizadas una serie de actividades que van encaminadas a la obtención del bien común.

ESTADO

SOCIEDAD HUMANA

Aquella que posee elementos culturales, vínculos económicos, tradición e historia común, lo que se une para formar el espíritu solidario

TERRITORIO

Es el espacio físico donde se asienta la población y se ejerce el poder

PODER SUPREMO

Tiene la facultad de decidir sobre todos los problemas de su competencia de exigir a los gobernados la obediencia

ORDEN JURÍDICO

Diversidad de normas que regulan y permiten la convivencia del hombre en sociedad

BIEN PÚBLICO

Realización de valores individuales y sociales de la persona

Una vez señalada la importancia del Estado y sus elementos es necesario referirnos al Estado de Derecho entendido como el conjunto de técnicas para poner en práctica la voluntad de someterse al derecho y se debe tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- **Existencia de una Constitución.**
- **Establecimiento de garantías.**
- **Participación ciudadana.**
- **Reconocimiento del principio de Legalidad.**
- **División y equilibrio de los poderes.**
- **Participación de los medios de información.**
- **Organización de Recursos Administrativos y Jurisdiccionales.**

Por último no debemos soslayar la estructura jurídica del Estado Mexicano, siendo la Constitución Mexicana de 1917 la Ley fundamental que contiene los principios jurídicos esenciales que rigen al país, en este caso estos principios son:

- **La Soberanía del Pueblo (Art. 39)**
- **Sistema Representativo y Federal (Art. 40)**
- **Derechos Humanos y sus Garantías (Art. 1 al 28 y 123)**
- **División de Poderes (Art. 41, 49 y 124)**
- **La separación de Iglesia-Estado (Art. 30,50, 27 II y 130)**
- **Control de la constitucionalidad – Juicio de Amparo (Art. 103 y 107)**

° **Reformas a la Constitución y el principio de inviolabilidad (Art.135 y 136)**

La Constitución Mexicana se divide en:

° **Dogmática**

° **Orgánica**

° **Escrita**

En la parte dogmática se establecen las Garantías Individuales y Sociales y en la orgánica se establecen órganos del Estado y niveles de gobierno, se trata de un documento rígido y como tal establece un procedimiento especial para ser reformada, pues se trata de una Constitución pactada y aceptada por todos y escrita por que consta en un solo documento y señala al pueblo como depositario esencial.

2.3 LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La actividad de la administración pública se ha vinculado normalmente en perseguir los valores nacionales como la Soberanía, Justicia Social y Desarrollo Económico mediante la dirección, planeación y ejecución y organización del Estado.

Utilizando todos los medios a su alcance, es decir, aplicando las facultades que le otorga el Estado ya sean jurídicas, materiales o técnicas a través de los órganos que integran la administración pública tanto Federal, Local o Municipal.

De acuerdo a diferentes autores entre ellos el Doctor Andrés Serra Rojas, la actividad de la Administración Pública, se basa principalmente en: policía, fomento, servicio público y gestión económica.

Policía:

La palabra policía proviene del latín pilitia que deriva del griego politeia y significa ciudadanía, vida pública o administración del Estado (estatal) por tal motivo no debemos igualar el concepto de policía con el de agente de policía o gendarme y debemos enfocarlo principalmente a las actividades del gobierno, que limitan la actuación y los derechos de los particulares en beneficio del interés colectivo o público.

Esta actividad se basa en la vigilancia y reglamentación del Estado con el fin de limitar el campo de acción de los particulares para asegurar el buen orden y equilibrio en estas relaciones.

“El régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de Estado; deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública”
(6)

Fomento:

“Es la acción de la administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares, y que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos”. (7)

El fomento sirve para dar aliento a los particulares a través de estímulos de diversos tipos, estimulándolos a utilizar sus recursos para crear acciones, cuyos resultados sean de utilidad o provecho general.

(6) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Tomo II, 19ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p.438

(7) JORDANA DE POSAS, Luis, “Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo”, Revista de Estudios Políticos, Madrid, Núm. 48, 1949, p.42 y 43

Así podemos citar las siguientes actividades de fomento que realiza el Estado por ejemplo: las medidas honoríficas figurando las condecoraciones, distinciones académicas, las preseas; las económicas en donde encontramos las subvenciones y desgravaciones fiscales; y las jurídicas dentro de las cuales se incluyen los privilegios dados a inventores, autores y artistas en relación con sus creaciones.

Servicio público:

En razón a que más adelante se analiza a fondo este tema, mencionaremos de manera general que el servicio público es la actividad administrativa con el fin de satisfacer necesidades de carácter colectivo, esta se da de forma directa a través de los órganos que la integran e indirectamente realizada por particulares, es decir, son las actividades del Estado como titular y que de manera directa o indirecta están encaminados a la satisfacción de los intereses de los gobernados.

Gestión económica:

Son las actividades que realiza el Estado interviniendo en la economía del país con el fin de aportar bienes al mercado en la que solo puede intervenir de manera subsidiaria, apegado a diversos requisitos para no eliminar a la iniciativa privada, la Constitución de 1917 otorga el derecho al Estado de explotar directamente los recursos de su propiedad o la prestación directa de ciertos servicios públicos.

Así el Estado en México justifica su actividad empresarial argumentando su actuación subsidiaria y no en detrimento de la iniciativa privada.

2.4 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El estudio de la administración pública, inició con la sistematización de la misma, que puede considerarse relativamente reciente, y sin duda se constituyó como la ciencia necesaria que recoge el pensar y el actuar como procesos del desarrollo de las sociedades e instituciones que benefician el futuro de un país.

Su estudio se basa en tres diferentes rubros:

1. La administración como estructura.

2. La administración como función.

3. La administración como disciplina científica.

La administración pública se refiere al qué y al cómo del gobierno. El qué es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El cómo son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama administración.

En cuanto a la función administrativa implica la actuación de la función gubernamental incluyendo en esta no sólo planeación, organización, integración, dirección y control de la conducta ciudadana, sino también de encauzamiento de los procesos sociales, de la consecución de los propósitos estatales, de las instituciones gubernamentales, relaciones entre poder público y ciudadanos y los límites y libertades públicas.

Mientras que la administración pública como disciplina, se considera en la medida en que justifica su carácter científico toda vez que cuenta como ciencia política y social.

Es por ello que la administración pública está en concordancia con el aparato administrativo y la propia acción derivada de la administración.

Entonces se ha considerado al estudio de la administración pública en tres dimensiones: a) Como ciencia; b) Como organización y c) Como proceso. En base a este orden la administración pública:

◦ **Es una ciencia que estudia el funcionamiento real de las administraciones públicas.**

◦ **Es la rama del conocimiento que da cuenta y explica la actividad de los hombres encargados de preparar y ejecutar las decisiones de las autoridades políticas.**

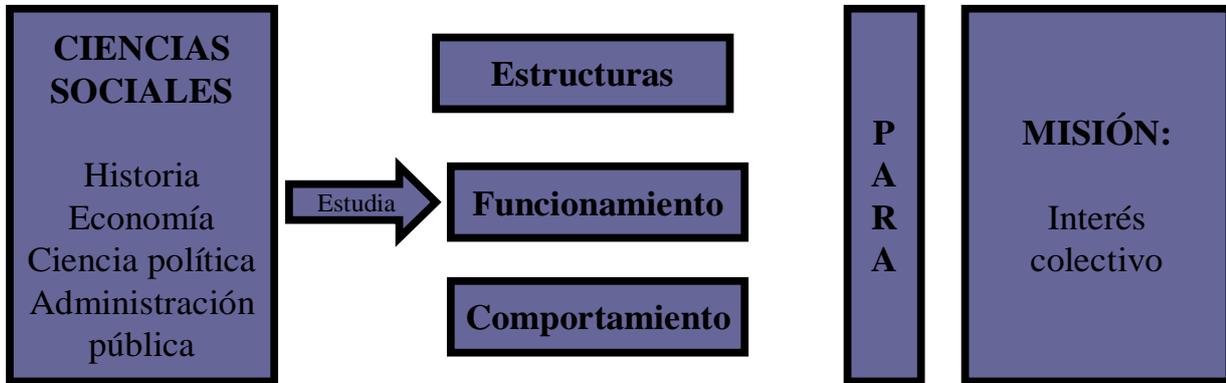
◦ **Es la rama de las ciencias sociales cuyo propósito es describir y explicar por un lado, la estructura y tareas de órganos a los cuales el poder político ha confiado la misión del interés colectivo, del bienestar general, el comportamiento de los individuos y de los que forman parte e intervienen en el funcionamiento de estos órganos o que intervienen en ellos.**

Para distinguir la administración pública de las otras ciencias sociales es necesario circunscribir su objeto, es decir, el ángulo bajo el cual se aprende lo que sería lo más importante en consecuencia la ciencia administrativa tiene por objeto:

La especificidad de la administración pública en relación con otras organizaciones, conduce a optar a favor de una ciencia centrada sobre las administraciones públicas, es decir, sobre las estructuras y procesos organizacionales propios a la actividad que lleva a cabo el Estado para cumplir con sus fines de bienestar social y estabilidad.

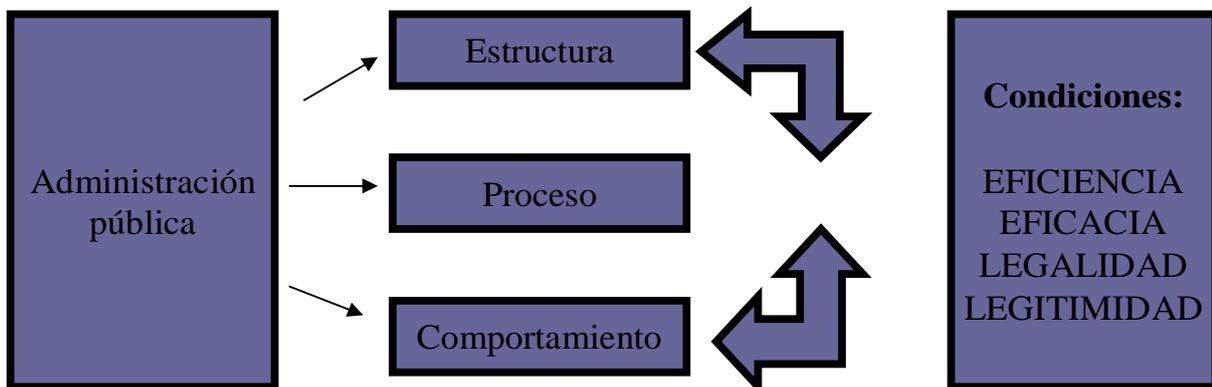
Esta situación implica, en primer término, investigar sobre la eficacia de esta y aclarar en segundo término la eficiencia de la administración pública.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



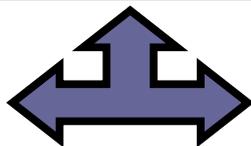
Objeto de estudio

Propósito



Procurar el bienestar general

DESARROLLO



ESTABILIDAD

La singularidad de la administración pública con respecto a otras formas de organización tomando en cuenta sus características y su funcionamiento, se puede constatar una similitud incuestionable entre los problemas a los cuales hacen frente las organizaciones del sector público y del sector privado, tales como:

- **División del trabajo;**
- **Líneas jerárquicas y de comunicación;**
- **Coordinación; y**
- **Control.**

En este contexto la administración pública adopta métodos de gestión que están adaptadas a funciones económicas y sociales. Así desde el punto de vista funcional se constata que las tareas de la administración son comunes y universales:

PLANEAR

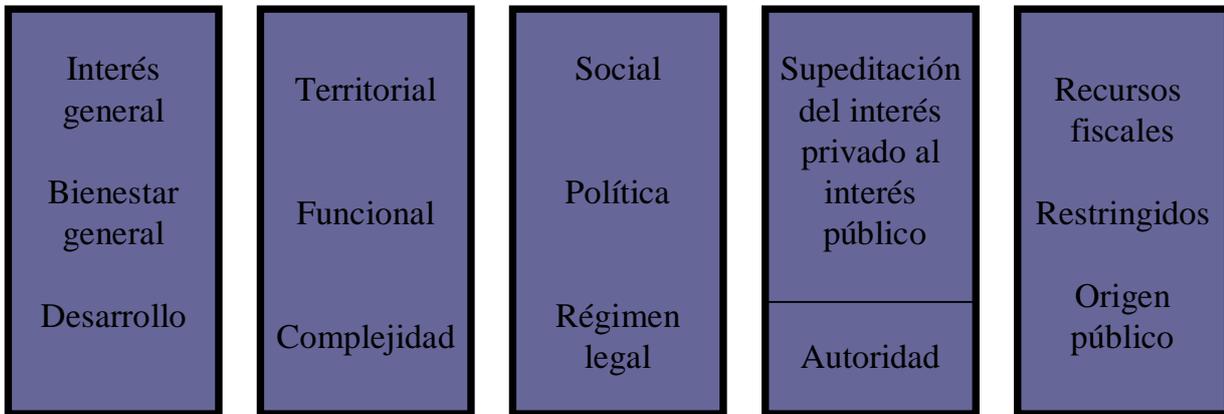
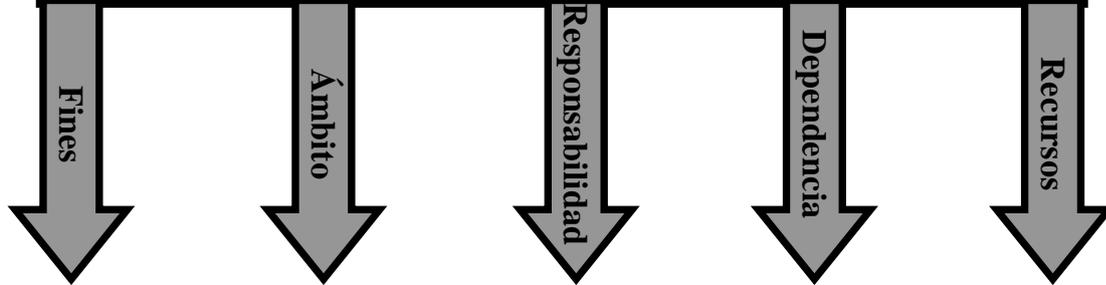
ORGANIZAR

DIRIGIR

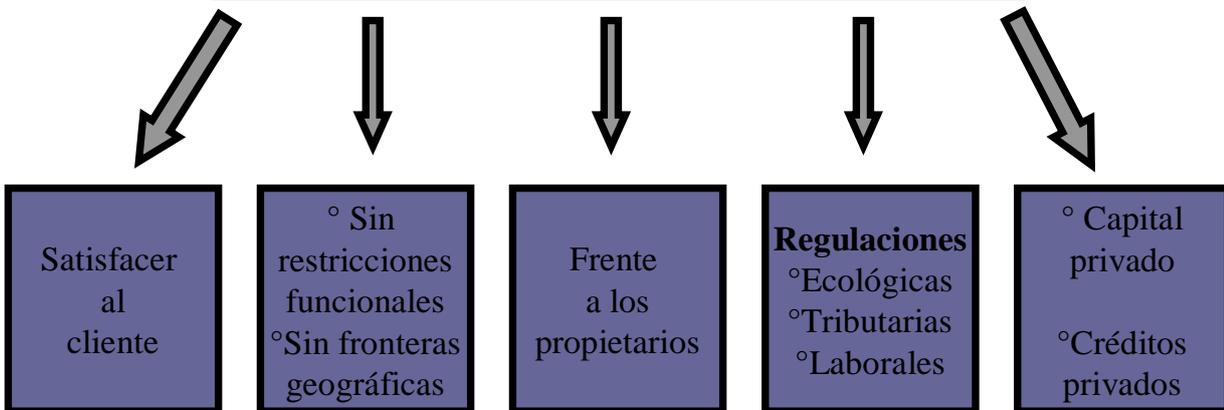
CONTROLAR

La pertenencia de la administración pública a la organización estatal le confiere un papel específico estrechamente ligado a la función de establecimiento del orden que cumple el Estado en una sociedad, en la cual se enfrentan clases y grupos sociales con intereses económicos, políticos y sociales divergentes y en ocasiones opuestos.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ORGANIZACIONES



2.5 EL FIN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública es una especialidad que trata de las cuestiones referentes al tiempo y a las relaciones humanas que se presentan en todo tipo de organización.

◦ **La administración pública; representa un intento por crear un futuro deseable sin olvidar el pasado y el presente.**

◦ **La administración pública; se ejercita en una época histórica concreta y es reflejo de ella.**

◦ **La administración pública; es un ejercicio cuyas consecuencias y repercusiones surgen con el paso del tiempo.**

El fin de la administración pública es presentarse hoy en día como una de las áreas del conocimiento humano más llenas de complejidades y de desafíos. El profesionalista que utiliza la administración pública, como un medio de vida para que el país pueda salir adelante, en aras del llamado bienestar social.

La tarea fundamental de la administración pública, consiste en hacer las cosas mediante las personas. Ya sea en las industrias, en el comercio, en las organizaciones de servicios públicos, en los hospitales, en las universidades, etc.

Drucker, autor neoclásico, afirma “que no existen países desarrollados, sino países que no saben manejar su administración pública”. (8)

Es decir, un país que se maneja bajo la dirección de la administración pública presenta como fin central:

(8) DRUCKER, Una era de discontinuidad, 23ª ed., Ed. Editores Zahar, México, 2002, p.38

◦ **Los cambios rápidos e inesperados, principalmente en el campo del conocimiento y de la explosión demográfica que imponen nuevas y crecientes necesidades.**

◦ **El creciente número de problemas sociales, nacionales e internacionales.**

◦ **Contar con personas competentes y altamente especializadas, capaces de afrontar problemas de coordinación y principalmente de seguir con rapidez los cambios.**

◦ **Permite un ambiente, caracterizado por rápidos cambios y por su diversificación lo que llevara a la interrelación del gobierno y las empresas lo que fomenta:**

* Interdependencia más que competencia.

* Incertidumbre más que corrección.

* Empresas de gran tamaño más que pequeñas.

* Lograr un nacionalismo encaminado por el Ejecutivo

◦ **Valores de trabajo que lleva a un alto nivel educativo y la rápida movilidad, con profesionistas de mayor compromiso moral.**

◦ **Motivación; la estructura orgánico-adaptativa aumentará el esfuerzo motivacional, localizándolo en la satisfacción intrínseca de la tarea a realizar. Deberá existir cierta armonía entre las necesidades de los individuos educados para tareas significativas, satisfactorias y creativas y la estructura organizacional flexible de la administración pública.**

Los profundos cambios que México ha sufrido en todos los órdenes, requieren y demandan la atención de la administración pública.

2.6 TEORÍAS SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Las teorías de la función pública parten de la relación que se establece entre funcionarios y empleados, se consideran dos las teorías de ésta función las de derecho privado y las de derecho público.

En las teorías del derecho privado se considera que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento, habiendo prestaciones recíprocas como por ejemplo al proporcionar al empleado su servicio se da a cambio una compensación pecuniaria que recibe del Estado.

Dentro de la función pública y como lo señala Gabino Fraga se deben descartar las teorías civilistas ya que el régimen que conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de derecho público, además la función pública, los empleados y los funcionarios son titulares de las esferas de competencia en que se dividen las atribuciones del Estado, por lo que el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a las exigencias de las atribuciones, es decir, que sea eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal obstruya la satisfacción del interés general.

2.7 LA FUNCIÓN PÚBLICA

“Son servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad como la justicia, la defensa nacional, los trabajadores, la actividad educativa y económica del Estado, el crédito público y otros”. (9)

(9) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 19ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998. p.109

Anteriormente se consideraba que las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores, originaban la función pública lo cual estaba mal empleado ya que este concepto hace referencia al ejercicio del poder público y no a la situación jurídica de los trabajadores del Estado.

La palabra función debe de identificar la forma como se manifiesta un ente, su existencia la cual puede cambiar. El ejercicio del poder del Estado se realiza en forma legislativa, ejecutiva o judicial por lo que la función pública es una manifestación del ente estatal.

El análisis de la función pública debe concretarse a la manifestación del poder estatal independientemente de las condiciones o características de los sujetos que la realizan.

Por ende, el término de función pública se utiliza para designar la forma de manifestarse la soberanía de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial.

Es importante tener presente en relación con el tema de tesis las funciones del Estado y estructura del poder.

Por ser responsable del orden, la justicia y el bien común, el Estado debe:

- **Legislar, crear y mantener un ordenamiento jurídico justo y eficaz.**
- **Administrar, satisfacer, por medio de decretos y servicios públicos, las necesidades de la colectividad.**
- **Juzgar, resolver pacíficamente, y conforme al derecho, los conflictos de intereses que puedan surgir y declarar cual es la norma aplicable en caso de duda.**

La anterior distinción entre las funciones del Estado hace referencia al principio de separación de poderes derivado del constitucionalismo inglés del siglo XVII y replanteado en el siguiente siglo por los representantes de la Ilustración francesa, en lucha contra el poder absoluto de los reyes.

La separación de poderes, al señalar a los órganos fundamentales del Estado un área definida de las tareas de su competencia motiva a la especialización de funciones, por tal esos órganos se vuelven cada vez más aptos en el desempeño de sus funciones y como consecuencia se mejora el funcionamiento y se hace más eficiente el Estado.

De manera particular cada una de las divisiones citadas coincide con cada uno de los tres poderes de la división clásica.

Función legislativa. Esta función corresponde al poder legislativo, es la que tiene por objeto dictar, modificar y revocar las leyes que rigen al país. Su misión es crear el derecho positivo y cuidar de que esté siempre al día, es decir, que responda a las necesidades reales y actuales de la población.

Función administrativa. Esta función corresponde al poder ejecutivo, que a la vez se divide en dos funciones diferentes que implican la doble tarea del poder público: el gobierno de los ciudadanos y la administración de las cosas. Esta última, que es la administrativa en un sentido estricto, se caracteriza por el conjunto de actividades y acciones por medio de las cuales provee a la satisfacción de las necesidades colectivas para la realización del bien común, con sus tres requerimientos fundamentales:

- **El establecimiento del orden y la paz por la justicia.**
- **La coordinación de las actividades de los particulares.**
- **La ayuda a la iniciativa privada y su eventual suplencia cuando esta falte o sea deficiente.**

La función administrativa es realizada por una serie de órganos escalonados, relacionados entre sí en una unidad orgánica de acuerdo con el principio de obediencia jerárquica mediante relaciones de coordinación o subordinación, según lo determinen las leyes. Estos órganos integran en su totalidad lo que se llama administración pública.

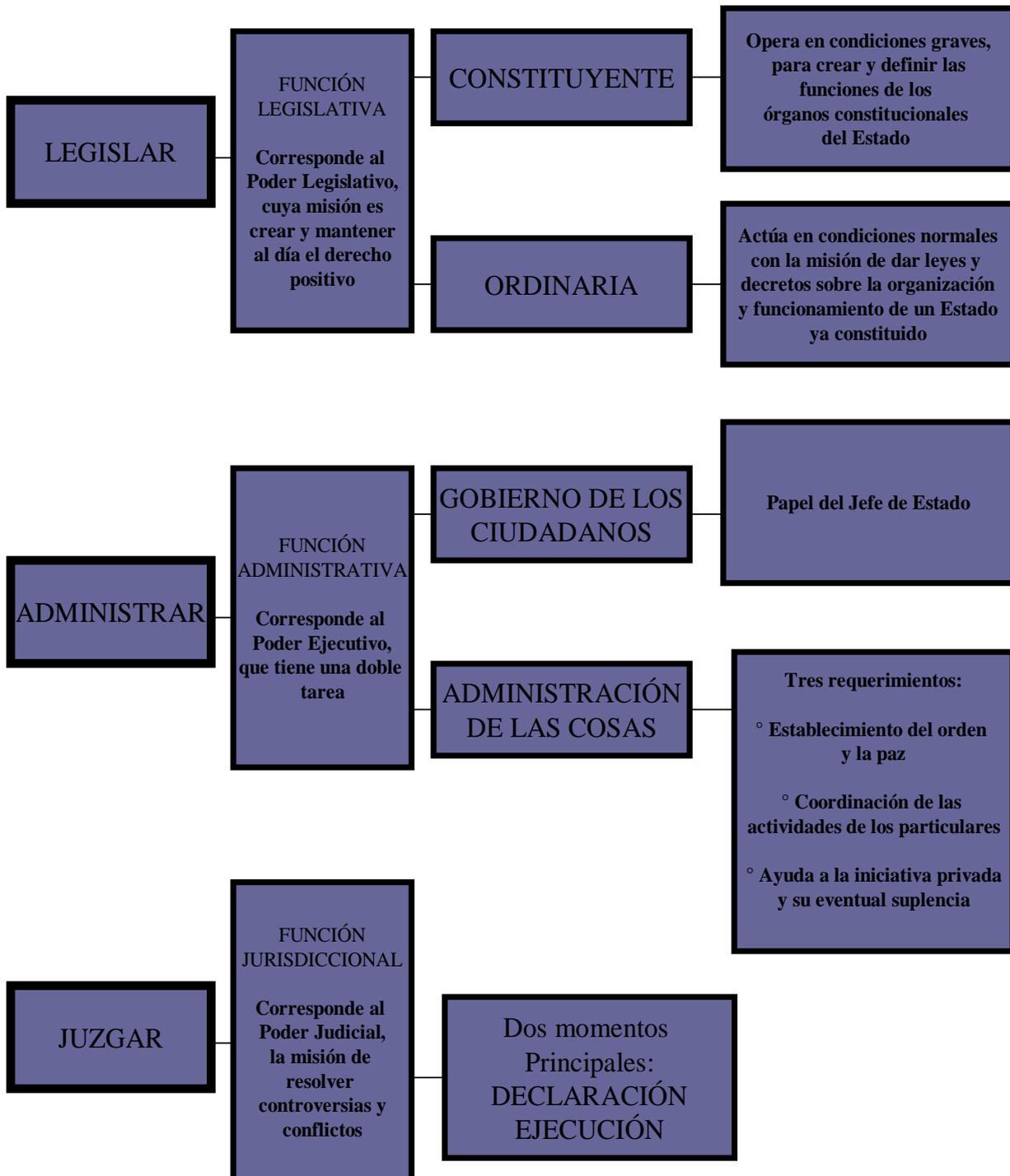
Función jurisdiccional. A esta función, que corresponde al poder judicial, le toca fundamentalmente resolver, con base al orden jurídico las controversias o conflictos de intereses que se susciten entre los particulares o entre estos y las autoridades públicas.

A los jueces corresponde interpretar las leyes, aplicarlas a los casos concretos y darles eficacia, mediante la actuación coactiva de las sentencias.

En el Estado de Derecho, la función jurisdiccional adopta múltiples formas según sea la naturaleza de los intereses en conflicto; pueden darse procesos en el orden civil, mercantil, penal, administrativo, laboral, etc. Pero lo más importante de esta función es que en el sistema de separación de poderes el judicial adquiere el carácter de un auténtico poder en situación de igualdad jurídica con los demás poderes.

Por ello la función pública es el ejercicio de las atribuciones del Estado, desarrolladas como actividades de gobierno y poder público que implican la recta ejecución por parte de los organismos, autoridades y auxiliares del poder público en cualquiera de sus órdenes.

ESTRUCTURA DEL PODER



2.8 EL SERVICIO PÚBLICO

El ser humano tiene necesidades intrínsecas que debe satisfacer, cuando se suman en conjunto sus necesidades individuales se transforman en necesidades colectivas y cuya satisfacción compete al Estado cubrirlas siendo de vital y suma importancia procurar siempre y ante todo el bien común.

La administración pública debe dirigirse a satisfacer las necesidades generales mediante una organización que lleve a cabo las acciones indispensables a través de servicios públicos dirigidos a la sociedad en general para cumplir con los fines del Estado.

Por tal motivo es importante exponer diferentes definiciones de autores renombrados para precisar de una mejor manera el alcance de lo que debemos entender por servicio público:

“Es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.

(10)

“Es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general”. (11)

(10) SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., p.110

(11) DELGADILLO, Luis H., Elementos de Derecho Administrativo, 2ª ed., Ed. Limusa, México, 2003, p.286

En el derecho administrativo se entiende por servicio público “Un servicio técnico prestado al público de manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública”. (12)

“El servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de manera regular, continua y uniforme”. (13)

“Toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada, que tendiendo a satisfacer necesidades públicas es realizada directamente por la administración pública, o indirectamente por los particulares, mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en las que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor coste, efectividad, continuidad y eficacia”. (14)

Por lo tanto se considera al servicio público como aquel:

- **Que establece una actividad técnica directa o indirecta, generalizada, organizada, regular, continua, uniforme y gratuita.**
- **Creada y controlada por el Estado, para asegurar la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.**
- **Es una actividad realizada directamente por la Administración Pública o indirectamente por los particulares.**

(12) FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Semanario Judicial de la Federación, V Época; Tomo XV, México, p.118

(13) OLIVERA TORO, Jorge, Op. Cit., p.57

(14) GRECA, Alcides, Derecho y ciencia de la administración municipal, 6ª ed., Ed. Imprenta de la Universidad del Litoral, Santa Fe, Argentina, 1999, p.194

Atendiendo a la doctrina y al punto de vista del maestro Serra Rojas y de Jorge Fernández Ruiz se consideran como características del servicio público:

1.- Generalidad. Es un derecho que tienen todos los habitantes al uso de servicios públicos del Estado, de acuerdo con la normatividad jurídica.

2.- Igualdad. Es el trato igualitario que se otorga a todos los usuarios de los servicios públicos.

3.- Regularidad. Su actividad está sujeta a una regulación específica.

4.- Continuidad. Consiste en que el servicio no tenga interrupción (imprevista o accidental) ya que al dejar de dar el servicio, no se satisface una necesidad general.

5.- Obligatoriedad. Es el deber del Estado de asegurar la prestación mientras perdure la necesidad general, así como la obligación del prestador del servicio.

6.- Adaptabilidad. Es la opción de modificar su regulación en su relación con el prestador del servicio y el usuario.

7.- Permanencia. El servicio subsiste mientras que exista la necesidad.

8.- La no existencia de lucro. Es el pagar el servicio sin el ánimo de generar lucro alguno.

También es de suma importancia los diversos criterios del servicio público, por tal motivo a continuación se mencionan:

° **Criterio orgánico:** Se basa en el órgano, persona o institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio. (Artículo 132 Constitucional).

° **Criterio jurídico:** Porque está sujeto a un régimen jurídico que asegura en todo tiempo su funcionamiento regular y continuo.

Criterio legal: Porque la creación de un servicio público como lo establece el maestro Serra Rojas es la obra del legislador que determina la posibilidad de dicho servicio.

Criterio Funcional: Se basa en el hecho de que su prestación satisfaga una necesidad general, es conveniente señalar que se debe tratar de una necesidad general, es decir, de carácter colectivo y social.

Criterio teleológico: Establece el carácter del servicio o de la actividad, es decir, si se trata de una necesidad de carácter general se habla de un servicio público.

No se debe dejar de citar que el servicio público atiende a una clasificación:

1. Servicio Público Federal. Su naturaleza se determina por las facultades de los órganos federales, ejemplo de ello sería; luz, agua, petróleos, etc.

2. Servicio Público de las Entidades Federativas. Señala que reserva a las entidades locales las materias que no sean federales, por ejemplo, legislaciones de los Estados.

3. Servicios Públicos Municipales. Se refiere a organizaciones que atienden a problemas que afectan a una ciudad (circunscripción territorial), saneamiento, alumbrado, policía, etc.

4. Servicios Públicos Internacionales. Son creados por la ONU en determinados ramos por ejemplo, asistenciales, educativos y económicos.

Una vez que se establecieron las características y los criterios del servicio público; se considera que las definiciones citadas son asertivas, pero es menester señalar, a tipo de conclusión que el servicio público es considerado de la siguiente manera:

“Es una actividad técnica del Estado que realiza directa o indirectamente por medio de particulares, de forma general, igualitaria, continua, obligatoria, adaptable, permanente y sin ánimo de lucro, con el único fin de cubrir necesidades colectivas de interés general”.

Es por ello que el Estado y sus ciudadanos deben ver al servicio público como una herramienta activa, que permite el buen actuar de la administración pública teniendo como fin que el gobernado vea cubiertas sus necesidades por mínimas que estas sean, el servicio público debe favorecer el desarrollo social colectivo basado en la eficacia de su estructura orgánica.

CAPÍTULO 3

LOS SERVIDORES PÚBLICOS

CAPÍTULO 3

LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La administración pública como persona jurídica requiere para desarrollar sus actividades, los recursos humanos necesarios para cumplir las funciones y deberes que el Estado demanda para alcanzar sus fines.

La estructura de la administración subordina la actuación de los servidores públicos al cumplimiento de la ley y a su eficiencia administrativa cubriendo así las necesidades que la colectividad demanda en su carácter de gobernados.

En la doctrina la figura del servidor público se ha considerado determinante tanto en la política nacional e internacional que maneja al país, ya que dicho cargo está

revestido por los valores éticos, de moral, aptitud, compromiso con el país y la sociedad, y la honradez.

Lo que permite el fortalecimiento de su capacidad de actuar, todo ello en aras de servir a la nación, sin embargo esta figura ha sido demeritada por algunos sectores de la sociedad toda vez que se le ve al servidor público como aquel que se beneficia de esta oportunidad de servicio que le proporciona el cargo.

A este servidor público se le ha caracterizado por ser incongruente en su actuar con los principios elementales que rigen la conducta de un buen servidor público, pareciera ser que este es sinónimo de corrupción, deshonor y falta de compromiso con las instituciones del Estado al que representa.

Tal parece que el servidor público solo pretende sacar provecho de las prerrogativas del cargo que representa, dejando a un lado las necesidades de la colectividad, por ende afectando de esta manera los principales fines que busca alcanzar al Estado como ente de gobierno y de poder, encargado de satisfacer las necesidades sociales de la colectividad.

3.1 CONCEPTOS DE SERVIDOR PÚBLICO

Tomando en consideración al artículo 108 de la Constitución que señala lo siguiente:

“Son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal”.

Al respecto tanto la Constitución, leyes administrativas y las de trabajo utilizan diversos términos para referirse a los servidores del Estado, en este contexto el más empleado es el de trabajador al servicio del Estado así lo vemos claramente en el

artículo 123 apartado B Constitucional cuando utiliza la palabra trabajador para hacer mención a los funcionarios y empleados públicos.

Para efectos de precisar con mayor claridad el término funcionario público se debe tomar en cuenta al funcionario público y al empleado público, en razón a la forma de acceso al servicio público.

Funcionario público.

Funcionario es toda persona física que por designación de la ley, por elección de la sociedad o nombramiento de una autoridad competente participe en las actividades de la función pública.

El funcionario público es dotado de poderes y facultades propias para desempeñar la función a la que representa, por ejemplo la facultad de ordenar y decidir a diferencia del empleado cuya actividad se limita a la ejecución de las actividades públicas, ya sea por delegación o reglamentación.

Tomando en cuenta el otorgamiento del cargo y como consecuencia la toma de posesión del mismo, la persona queda adherida como parte del órgano público y por tal motivo sujeto a derechos y obligaciones que integran su estatus dentro de la función pública, ya que su actuar como miembro del órgano del Estado será el ejercicio del poder público.

La designación al cargo para ejercer funciones públicas se da a través de diversas índoles y diferentes procedimientos en relación al tipo de trabajo, del nivel en el cual se va a desempeñar y del órgano al que prestará sus servicios.

De esta manera la designación se contempla como un acto de voluntad transfiriendo al sujeto las facultades necesarias para realizar las funciones que corresponden al cargo que se le designe. Este acto se da de distintas maneras y procedimientos como por ejemplo: la elección, o el nombramiento realizado por un órgano estatal.

En cuanto a la elección encontramos un procedimiento, a través del cual las personas con capacidad legal para sufragar (electores) manifiestan su libre voluntad mediante el voto a favor de determinada persona en un proceso electoral.

El nombramiento, es una expresión del ejercicio del poder jerárquico en el cual el superior nombra a sus colaboradores, este acto puede ser de manera libre o bien estar a expensas de que otro órgano lo apruebe (Artículo 89 fracción. II y III Constitucional).

Como ejemplo podemos mencionar la facultad que le confiere la Constitución al Presidente de la República de nombrar a los empleados de la Administración Pública Federal Centralizada, sin soslayar que comúnmente en la práctica solo nombra a sus colaboradores más cercanos y deja a estos el nombramiento de sus subordinados.

Empleado público.

Como ya se mencionó con antelación la actividad del empleado público se limita a la ejecución de las actividades de la función pública, ya sea por delegación o reglamentación.

El empleado público es aquel que no tiene atribución especial designada en la ley y solo funge como colaborador en la realización de la función pública, es decir, es aquel que presta sus servicios a la administración pública del Estado sin tener facultades de representación, decisión y mando, bajo las siguientes circunstancias:

- **Se incorpora voluntariamente a la organización administrativa del Estado.**
- **No participa en la formación o ejecución de la voluntad pública ya que carece de carácter representativo.**
- **Realiza el ejercicio de la función pública como medio habitual de vivir, su actividad fundamental y su carrera en el servicio.**

Para definir con mayor claridad a las personas que prestan un servicio al Estado y puedan ser consideradas servidores públicos debemos de tomar en consideración las siguientes características:

- **Incorporación a la función pública.**
- **Regularidad en su relación con el Estado.**
- **Retribución por el ejercicio del cargo público.**
- **Sometimiento al derecho administrativo.**

Incorporación a la función pública: Es el acto mediante el cual la persona física pasa a formar parte del órgano público, es decir, es el acto en donde el individuo se integra al órgano de Estado, pasando a ser miembro de este.

En consecuencia, es la razón por la que el ejercicio de las funciones que realice le son atribuidas al Estado.

Al acto de la incorporación la doctrina lo denomina investidura, lo que significa el cubrir u otorgar a una persona un involucramiento especial para poder realizar el ejercicio de la función pública.

Por ejemplo: La investidura que se otorga a un Secretario de Estado.

De lo anteriormente expuesto se debe tomar en consideración dos fases:

- **La designación del servidor público.**
- **La toma de posesión.**

Regularidad en su relación con el Estado: Basado en el principio de la regularidad, es decir, que las personas que se integran al servicio público lo hacen con la finalidad de permanecer en el, como una forma de vida, excluyendo con ello las

relaciones entre personas físicas y Estado, que debido al carácter eventual tienen una actividad para obra o servicio con tiempo determinado.

Retribución por el ejercicio del cargo público: Los particulares en el desempeño del ejercicio de la función pública, lo realiza como un medio de vida, haciendo esta actividad en la administración como un medio para su sobre vivencia por lo que se cubre el pago de sus servicios en el presupuesto de egresos de la Federación, caso contrario es el de las labores honoríficas en tiempos electorales o censales que no encuadran en el concepto de retribución.

Sometimiento al derecho administrativo: La regulación de la actividad realizada por el servidor público debe sujetarse a las normas de existencia y funcionamiento del órgano de Estado ya que su actividad es materia del derecho administrativo.

En relación con el régimen jurídico de los servidores públicos es muy diverso, existiendo dos ramas del derecho que regulan su relación, de esta forma tenemos al derecho disciplinario y al derecho laboral burocrático, este último se integra por varios ordenamientos que toman en cuenta para su aplicación la calidad y el tipo de relación de los trabajadores.

“El derecho disciplinario consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos”. (15)

Su fundamento lo encontramos en los artículos 89 Fracción I Y II y 90 Constitucionales, estableciendo las sanciones aplicables en la actuación de los servidores públicos a fin de mantenerlos adheridos a los valores tutelados regulados en el título cuarto de nuestra Carta Magna, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de las Servidores Públicos.

Las normas disciplinarias de la administración pública no tienen incidencia con la relación laboral, tomando en cuenta solamente la calidad o posición del servidor público para aplicar la sanción que corresponda por incumplir sus obligaciones con la sociedad.

Es importante tener presente que las normas disciplinarias de la Administración Pública Federal solo regulan por su propia naturaleza los actos de autoridad, independientemente de las normas con carácter prestacional que regulan relaciones obrero-patronales.

Las relaciones laborales entre la administración pública federal y sus servidores públicos se encuentran reguladas en varios sistemas (normatividades).

- **El establecido por el apartado A del Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo.**

(15) DELGADILLO, Luis H., Op. Cit., p.180

- **El regulado por el apartado B del Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**
- **El de los trabajadores de confianza.**
- **El de los miembros del Servicio Exterior Mexicano.**
- **El de los miembros de las Fuerzas Armadas.**

Si bien es cierto que el servicio público es una herramienta del Estado indispensable en el cumplimiento de sus fines, lo es también el servidor público ya que bajo su actuar responsable ejecuta las tareas encomendadas a la administración pública todo ello en beneficio de la sociedad y que a través de su desempeño el Estado resulta beneficiado, y esto significa que sus instituciones están trabajando adecuadamente.

3.2 PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Cuando el servidor público asume un cargo, acepta el compromiso de atender las diversas actividades concernientes a la administración pública, con el objetivo de cubrir las diferentes necesidades que la colectividad demanda.

Esta tarea implica para el servidor público, el desempeño recto en cuanto a los compromisos que genera el formar parte de la administración pública.

El reto para este funcionario o empleado es una actuación apegada a los principios que enmarca el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

“Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público”.

Principio de legalidad: El servidor público debe conocer y cumplir la Constitución Mexicana, Leyes y Reglamentos que regulan su actividad, por ética profesional el servidor público debe tener conocimiento de las leyes que nos rigen para lograr la exacta aplicación de las mismas.

Principio de honradez: El servidor público debe actuar con la más alta rectitud, sin obtener algún provecho o ventaja que deriven de su cargo. Lamentablemente lo que se percibe acerca del trabajo del servidor público es todo lo contrario.

Principio de lealtad: El servidor público debe ser fiel a los ideales que lo guiaron a desempeñar un cargo en la administración pública, este funcionario debe estar

totalmente convencido que su actuar representa un compromiso personal, pero sobre todo social.

Principio de imparcialidad: La conducta del servidor público debe estar libre de relaciones con otras causas, de las que pareciera ser, se tomaría alguna ventaja en su actuar, su conducta jamás deberá caer en lo discriminatorio.

Principio de eficiencia: Una vez que se es sabedor del cargo del cual se va a disponer, el servidor público debe tener en primer plano el cumplimiento de los objetivos y fines que persigue la administración pública.

Es indiscutible la necesidad de contar con la presencia de servidores públicos en la administración pública, pero estos en todo momento deben de apegarse a los principios que rigen la conducta de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y a las disposiciones jurídicas para que el Estado cumpla el bien común.

3.3 LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU RELACIÓN CON LA DEMOCRACIA Y POLÍTICA

Si bien es cierto que el servidor público se ha considerado como el funcionario o empleado, es decir, la persona física encargada de realizar las actividades de los órganos de la administración pública siendo su principal deber prestar sus servicios cumpliendo con total apego a las funciones del cargo para el cual fue asignado.

Esta actividad y los compromisos que genera, debe estar enmarcada por ciertos elementos como son: la democracia y la política que unidos permiten la eficacia y el buen desempeño de la administración pública.

La democracia se ha entendido en su concepto etimológico como: demos-pueblo y cratos-gobierno, el gobierno del pueblo, para y con el pueblo, y en su acepción general atendiendo al criterio del maestro Pina de Vara como “Un sistema de gobierno

caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada en la organización del poder público y en su ejercicio”

La administración pública se ha presentado como la actividad administrativa que realiza el Estado para cumplir con sus fines, esto no sería posible, sin el conjunto de organismos que integran la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos, que se aplican para funciones administrativas. Donde su ejecución depende de una figura central; el servidor público.

La administración pública llevada a cabo por el ejecutivo realiza la mayoría de las atribuciones que le son inherentes al cumplimiento de las funciones del Estado.

Trata de establecer las actividades de los órganos que con la autoridad del poder político, constituyen la maquinaria del Estado y de las instituciones públicas, esta tarea debe ser encabezada por el funcionario o empleado público.

Entonces, se parte de la idea de que este servidor interviene en el campo de la política ya que de esta depende el establecimiento y determinación de las políticas públicas en un proceso que comienza con:

- **Electorado.**
- **Partidos políticos.**
- **Legislatura.**
- **La propia administración.**

Para que se pueda superar todo conflicto la concepción de política y administración deben estar relacionadas por que ambas actividades son fases complementarias de un proceso de servicio de los fines de la democracia.

El servidor público debe de exigir dentro de su compromiso con la sociedad y las instituciones, contar con un sistema de reglas precisas y escritas basadas en un ordenamiento según los criterios políticos y jurídicos.

Requiriendo del pluralismo del gobierno que constituye un poderoso elemento de freno a actos precipitados e injustificados, es decir, el servidor público nunca debe actuar a través de fórmulas que no estén debidamente fundadas y reglamentadas por el compromiso social que se desprende de su cargo.

El proceso político en el sistema democrático, constituye la garantía más poderosa de que el Estado sea responsable del bienestar que se le debe a la sociedad.

La administración pública y sus servidores están fortalecidos por la democracia y la política, con ello se establece que el Estado tiene como fin:

- **Transformarse a si mismo;**
- **Ser sostenedor del status;**
- **Siempre mantener la dignidad humana y;**
- **Llegar a ser un instrumento efectivo de promoción del progreso dentro de un marco de democracia real y efectiva, sin llegar al Estado benefactor.**

Los valores humanos siempre han estado encaminados al beneficio no del hombre solo sino de un hombre social donde lo único que ha importado es cubrir sus necesidades, estas que se encuentran unidas a la política y a la democracia, elementos que han sido considerados esenciales para el desarrollo del Estado.

En México la ejecución de la administración pública siempre ha sido encaminada a la custodia y persecución de los altos valores nacionales:

- **Justicia Social.**
- **Soberanía Nacional.**
- **Libertad.**
- **Desarrollo Económico.**

En la sociedad mexicana estos principios se han garantizado mediante la creación del aparato estatal, revestido por la democracia y el buen actuar de los gobernantes, que sin lugar a dudas han servido de pauta para la ejecución acertada de actividades

administrativas, que se basan en la dirección, más que en la ejecución; planear y regular más que organizar e intervenir.

Es decir, la administración pública unida con el servidor, con la democracia y la política, han marcado las actividades del ejecutivo las cuales establecen un ordenamiento que garantiza el cumplimiento de sus responsabilidades; por lo que toda actividad de la administración pública debe estar enfocada en un proceso administrativo en:

LA PLANEACIÓN

LA ORGANIZACIÓN

LA DIRECCIÓN Y,

EL CONTROL

Sin olvidar las técnicas empleadas para aumentar la eficacia de la acciones y sus efectos en la consecución de sus fines.

La política se auxilia de la administración pública y por lo tanto, el concepto u objeto de conocimiento integra a la política con la administración y ambas con los servidores.

Las políticas gubernamentales (fines) en un Estado constitucional necesitan para cumplirse, de la práctica de la administración pública (los medios).

Cualquier fin del gobierno requiere de instrumentos y procedimientos disponibles, así como los estimados de sus posibles efectos, esto ha considerado que la presencia de los fines políticos siempre parte de los medios administrativos.

El fondo de la administración pública es la política entendida como la política pública y que a esta solo se le puede concebir como:

La formulación, aplicación, evaluación y modificación que llevan a cabo los servidores en el desempeño de sus funciones.

Al servidor público se le reconoce como un elemento de la estructura estatal, de toma de decisiones del gobierno y de la vinculación que realiza entre un proceso administrativo y estructuras que toman como base a la política.

Es decir, aquello que aparecía como administrativo puede ser político y aquellos que toman decisiones administrativas como los funcionarios muchas veces lo hacen tomando en cuenta la diversidad de políticas.

La democracia aplicada al servidor público, en perspectiva histórica es una forma de gobierno que no siempre a tenido la valoración positiva.

Hoy difícilmente se puede encontrar a alguien que muestre abiertamente rechazo a la democracia. En efecto, esta época esta formada de un gobierno que cuenta con un amplio consenso.

Sin embargo en la actualidad la figura del servidor público ha desmerecido ya que se considera que su trabajo no cumple con la libertad que emana de la democracia, sino con el abuso que se hace de esta.

El carácter democrático de la administración pública es una decisión política de una ley, de una norma asumida como una determinación colectiva válida, como voluntad general que depende de su forma y no de su contenido.

La democracia consiste en reglas por decidir, para ser asumidas como decisiones colectivas, ejecutadas por el servidor público.

Este sistema entonces resulta de dos elementos esenciales:

° **Una cabeza un voto;**

° **La regla de la mayoría.**

Las reglas de esta figura prescriben la distribución, lo más equitativo posible del poder político, del derecho de poder influir en las decisiones colectivas para perseguir ideales.

Es aquí donde el pueblo juega un papel importante porque la sociedad democrática gobernada (democráticamente) asumirá de vez en vez una orientación política que resulte seleccionada por los ciudadanos y donde se persigue un contenido concreto, además de calificar los resultados del servidor público.

En conclusión se puede establecer que la administración pública fortalecida de democracia y política, representa un juicio analítico de un gobierno formal, que permite la libertad de un Estado dedicado a imponer el orden para permitir el desarrollo libre de los lineamientos de la administración pública y llevados a cabo por el servidor público.

La sociedad espera que el servidor público haga cumplimiento de las funciones que la sociedad le ha encargado.

Lamentablemente en la mayoría de los casos se ha considerado que la persona que llegue a ser servidor público solo busca negociar con su cargo, es decir, utilizar sus atribuciones en beneficio particular.

Es sabido que la administración pública conocida como la actividad del ejecutivo aún cuando reúna los elementos esenciales para conseguir el tan anhelado bien común, no lo podrá lograr, mientras que el servidor público no reconsidere la importancia de su puesto, sabiendo que si este falla a la administración pública jamás logrará desarrollarse con eficiencia.

Las cualidades y tareas que deben rodear al servidor público deben ser:

CUALIDADES

- ° Lealtad.
- ° Responsabilidad.

- Honorabilidad.
- Dedicación.
- Profesionalismo.
- Motivación.
- Liderazgo.
- Inteligencia “cuyo objetivo sea la verdad”.
- Voluntad

T A R E A S

- Llevar a la práctica la rendición de cuentas.
- La gestión en forma autónoma, es decir, verificar los recursos con que cuenta.
- Maximizar resultados.
- Cumplir objetivos.
- Ser sustentable, es decir, ser innovador.

Como lo citó Platón, “Se debe actuar por regla general en beneficio del ciudadano y por excepción en beneficio particular” ideal que se puede aplicar al servidor público”.

El Estado debe lograr una democracia integral que asegure la legalidad y legitimidad de sus instituciones mediante la política ejercida por los servidores públicos, para garantizar una auténtica participación y representación ciudadana en el constante mejoramiento de sus actividades.

Es necesario impulsar una nueva etapa en la democracia mexicana creando las normas necesarias para consolidar al Estado y a la figura del servidor público, dándoles mayor funcionalidad y eficacia.

3.4 EL SERVIDOR PÚBLICO Y LA BUROCRACIA

Para el buen funcionamiento de la administración pública y fundamentar el desarrollo de sus elementos organizacionales clásicos es indispensable la presencia de la burocracia, conocida esta como el modelo burocrático de Marx Weber.

El término burocracia tal como fue desarrollado por Weber, se considera en estos tiempos, que no corresponde al sentido con que fue creado ya que ahora sus características son: el formalismo y la ineficacia.

La burocracia posee ciertas características estructurales además de normas que se utilizan en organizaciones muy complejas.

El concepto de burocracia en relación con el servidor público no se debe entender como algo bueno o malo, esto se debe enfocar en términos de rendimiento, es decir, que se cumplan con ciertas características que establezcan la eficiencia y efectividad de las actividades del servidor público, en relación con el objetivo de las dependencias gubernamentales; objetivo que está enfocado con el cumplimiento de las necesidades de la sociedad moderna.

Se ha entendido a la burocracia como “Abusiva influencia de los funcionarios de la administración pública”. (16)

Desde el punto de vista del servidor público y de los lineamientos que rigen su conducta se puede generar un derecho de ejercer la autoridad en base a una posición. En el caso de la autoridad legal, la obediencia es el resultado del orden impersonal establecido legalmente.

Este se extiende a las personas que ejercen su autoridad en un cargo y únicamente en el, en virtud de que sus ordenes tienen legalidad formal.

La función del servidor público en relación con la burocracia ha considerado que la autoridad legal-racional se basa en la posición dentro de la organización, es decir, si el funcionario cumple con sus funciones en un ámbito de autoridad legal, la burocracia esta revestida de eficacia y eficiencia.

Esto lleva a que los distintos cargos que ocupan los servidores públicos tengan una jerarquía de autoridad, es decir, la idoneidad para desempeñar un puesto con competencia técnica.

Así el ejecutivo entendido como una organización es gobernado mediante reglas y regulaciones, que aseguran la buena práctica de sus tareas.

Weber siempre sugirió que la forma burocrática es el instrumento más eficiente de administración a gran escala, que jamás se ha desarrollado y que la sociedad moderna depende de ese uso efectivo.

(16) DE PINA VARA; Rafael, Diccionario de Derecho, 20ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994, p.37

“La experiencia tiende a demostrar universalmente que el tipo de organización administrativa puramente burocrático, es decir, la variedad monocrática de burocracia es, desde el punto de vista técnico capaz de lograr el grado más alto de eficiencia, y en este sentido es el medio formal más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos. Es superior a cualquier otra forma en cuanto a su precisión, estabilidad, disciplina y operabilidad.

Por tanto hace posible un alto grado en el cálculo de resultados para los dirigentes de la organización y para quienes tienen relación con ella. Finalmente, es superior tanto en eficiencia como en el alcance de sus operaciones y es formalmente capaz de realizar cualquier tipo de tareas administrativas.

El desarrollo de la forma moderna de organización de grupos en todos los campos, es idéntica al desarrollo y propagación continua de la administración burocrática. Esto es especialmente cierto para la Iglesia, el Estado, el Ejército, los partidos políticos, las empresas económicas, las organizaciones que promueven cualquier clase de eventos, las asociaciones privadas, los clubes y muchos otros.

Su desarrollo es extremo, el fenómeno más importante del Estado occidental moderno. El patrón total de la vida diaria se ajusta a este marco.

Puesto que la administración burocrática es, desde el punto de vista técnico formal, la más racional. Es absolutamente indispensable para que las necesidades de la administración masiva de nuestros días sean cubiertas totalmente.

En el campo de la administración y de la administración pública la alternativa es únicamente entre burocracia y diletantismo”. (17)

(17) KAST, Fremont E., Administración en las Organizaciones, 7ª ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 2001, p.68

En este sentido se concibe a la forma burocrática unida al servidor público como una respuesta a las necesidades del medio y como un instrumento más efectivo para la administración de grandes sociedades como la mexicana.

El modelo burocrático ha servido como punto de referencia para el análisis de las tareas sociales y políticas del servidor público desde el punto de vista social se ha sugerido que la burocracia es una condición que existe a lo largo de un continuo sentido absoluto de responsabilidad; esto permite establecer un grado de burocratización que se puede determinar en base a:

- La división del trabajo basado en la especialización funcional, es decir, que el servidor público sepa dividir y asignar funciones para cumplir con sus obligaciones.
- Una jerarquía de autoridad perfectamente definida, es decir, que el servidor público sepa el rango que ocupa en la administración y la importancia de su toma de decisiones, en cada evento presente y futuras consecuencias de carácter positivo o negativo.

- Un sistema de reglas que especifiquen derechos y obligaciones de cada puesto.
- Un sistema de procedimientos que permiten controlar situaciones de trabajo.
- Impersonalidad de las relaciones interpersonales.
- Promoción y selección de los servidores públicos que verdaderamente busquen el beneficio colectivo.

Dentro de la administración pública, la burocracia y el servidor público forman relaciones complejas y variables, pero que concuerdan con un marco general de la estructura organizacional del proceso administrativo, que establece la actividad del ejecutivo. Entonces la burocracia proporciona un marco teórico y funcional.

Al evaluar la fórmula democrática se ha sugerido que las relaciones de los servidores públicos con sus tareas basadas en la burocracia, pueden en determinados momentos afectar la observancia de ciertos fines.

En el trabajo del servidor público y las funciones que este desempeña, se establecen los siguientes aspectos:

- Fragilidad y parcialidad en las relaciones humanas, es decir, el servidor público siempre debe actuar en beneficio del deber.
- El servidor público debe procurar un modelo de organización racional, capaz de caracterizar el comportamiento de todas las personas que le ayudan en su relación laboral.

- La creciente complejidad del aparato ejecutivo requiere de una gran coordinación y administración burocrática tomando en cuenta las habilidades.
- La sociología de la burocracia establece que un hombre (servidor público) puede ser remunerado para actuar y comportarse de cierta manera preestablecida, sin permitir que las emociones o los intereses interfieran en el desempeño de su actividad.
- Los servidores públicos deben de mantener una burocracia administrativa planeada eficazmente.

Los cambios en la estructura de la sociedad y las transformaciones culturales dieron origen a una revolución en la organización administrativa y en consecuencia en las actividades del servidor público que actualmente enfrenta para lograr los grandes cambios que requiere la globalización.

La burocracia en ayuda del servidor público maneja ciertas características:

- Es una organización consolidada por normas escritas, ya que se basa en funciones oficiales fijadas por reglas, haciendo una interpretación sistemática y continua.
- La burocracia tiene un carácter formal pues su actividad se relaciona con normas legales entre las que se consideran:
 - **Racionales, son coherentes con sus fines.**
 - **Legales, confieren a la autoridad un poder de coacción sobre subordinados para imponer disciplina.**
 - **Escritas y exhaustivas, buscan cubrir todas las áreas de una organización.**
- Busca una división sistemática del trabajo sin perjudicar a las estructuras.

- Es una organización que establece cargos bajo un control.
- Fija reglas y normas técnicas para el buen actuar de la administración.
- Selecciona a servidores públicos en base al mérito y no a preferencias personales.
- La burocracia permite que surja el profesional (servidor público) que se especializará en administrar la organización.
- Requiere de recursos libres que permitan cumplir necesidades.
- Se caracteriza por la profesionalización de sus funcionarios, los que son:
 - **Especialistas de la administración.**
 - **Gente que se compensa mediante el salario.**
 - **Su cargo es su principal actividad, ya que es medio de vida.**
 - **Hace carrera dentro de la organización, se recompensa y se premia al servidor público.**

Cuando el servidor público trabaja con una burocracia eficaz se obtiene precisión en el cargo, rapidez en las decisiones, uniformidad en la interpretación de la reglamentación, capacidad y competencia.

El éxito de la burocracia dentro de la administración pública se establece a través de una eficacia donde haya coherencia de los medios en relación con los fines perseguidos.

CAPÍTULO 4

PROPUESTA PARA REFORMAR EL ARÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

CAPÍTULO 4

PROPUESTA PARA REFORMAR EL ARÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El Estado como ente de gobierno requiere para la consecución de sus fines los recursos humanos indispensables y suficientes para cubrir las necesidades que día con día forman parte de la sociedad y que es de su competencia satisfacerlas en beneficio de la colectividad.

El Estado se hace valer, para llevar a cabo una buena administración, de servidores públicos que realicen las funciones necesarias para el ejercicio del poder estatal.

Los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, llevan intrínsecamente un grado de responsabilidad al realizar sus actividades, toda vez que utilizan diversos recursos públicos que le son otorgados y así cumplir con los fines del Estado.

Por ello los funcionarios y empleados en el ejercicio de la función pública deben apegarse estrictamente a los ordenamientos legales que regulan su actuación y a los principios conductuales que emanan de estos, para evitar caer en conductas contrarias a derecho que impliquen alguna responsabilidad manifiesta en la ley.

De tal manera que el Estado tiene la facultad disciplinaria para crear los mecanismos y ordenamientos jurídicos indispensables para sancionar las conductas de servidores públicos que menoscaben el ejercicio pleno de la administración pública.

Nos encontramos en un momento en el que el Estado requiere tomar las medidas necesarias para reorientar el funcionamiento de la administración pública y reivindicar la figura del servidor público mediante reformas que encausen el ejercicio del poder estatal.

4.1 EL SERVIDOR PÚBLICO EN LA ACTUALIDAD

Es lamentable que en la actualidad, tomando en consideración el desarrollo mundial que se ha alcanzado a través del progreso constante de los países, la figura del servidor público es asociada de manera general con el cáncer que representa la corrupción e impunidad.

En México esta acepción no escapa de lo mencionado con antelación, ya que a través de la historia se ha hecho presente en el sentir colectivo, implicar al servidor público como persona deshonesto, contraria a los valores que busca el Estado como ente de principios que enmarca la perfecta actuación del Estado de Derecho.

En nuestro país a lo largo de los años el servidor público ha sido considerado como aquel que obtiene provecho de una actividad que le confiere el Estado, beneficiándose de manera personal de los medios otorgados en el ejercicio de sus funciones, provocando con ello la incredulidad y rechazo colectivo hacia las instituciones de gobierno.

De igual forma el servidor al servicio del Estado ha utilizado a su favor la ambigüedad y confusión en el régimen administrativo para violar las normas jurídicas y en su caso mantenerse impune por las faltas cometidas en el ejercicio de la función pública.

La actividad del servidor público debe ser motivo de rectitud en su actuar y no apartarse por ningún motivo de los principios fundamentales de conducta que rigen su actuación frente a los gobernados, para mantener con ello el perfecto ejercicio de las funciones del Estado en beneficio del interés público, conservando de esta manera el Estado de Derecho.

Pareciera ser que el servidor público ha perdido conciencia de lo que implica un cargo otorgado por el Estado, con menoscabo del interés general, por la falta de responsabilidad y desinterés en el ejercicio de la administración pública, llevando a cabo actos u omisiones que perjudican el perfecto actuar del Estado para con sus gobernados.

En nuestros días es indispensable para mejorar el status del servidor público frente a la sociedad, la estricta sujeción de estos a la ley, es decir, que en el ejercicio de sus funciones no puedan realizar actividad alguna que no esté debidamente contemplada en la ley.

El Estado como ente jurídico debe prever las deficiencias en su régimen y encausarse en el camino de la modernización, contemplando las fallas que existen en el sistema y darles el fortalecimiento necesario para erradicar las prácticas negativas y sancionarlas en su caso.

Otro factor negativo con repercusiones graves en el ejercicio de la función pública en México es la discrecionalidad en la designación de las personas que ejercerán el poder público, debido a la elección inapropiada de servidores públicos carentes de conocimientos y ética necesarios para desempeñar el cargo, trayendo como consecuencia la mala ejecución de la administración pública.

En esta época es imprescindible hacer un estudio minucioso de la normatividad administrativa a fin de enmendar las lagunas inmersas en las leyes así como la creación de nuevas, en donde encuadren perfectamente los actos u omisiones contrarios a derecho y que impliquen responsabilidad de funcionarios y empleados públicos.

Por otro lado la administración pública debe contar con los medios necesarios para lograr la profesionalización de los servidores públicos y crear los mecanismos, para supervisar, vigilar y a la par de estas funciones sancionar a los servidores públicos; en consecuencia alcanzar el mejor desempeño, eficiente y responsable en las funciones de estos.

El buen funcionamiento de los órganos administrativos del Estado, depende necesariamente de la eficacia y eficiencia de las personas encargadas de ejercer el poder público, apegados al derecho con la única finalidad de cubrir las múltiples necesidades de interés general.

Hoy en día la transparencia juega un papel muy importante, porque a través de ella se pueden alcanzar los objetivos indispensables para que el Estado tenga un mejor control de las actuaciones del servicio público.

4.2 ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DEL ARTÍCULO A MODIFICAR

Para realizar el análisis del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es indispensable tener en cuenta lo contemplado en el artículo 7 de la Ley citada que nos indica lo siguiente:

Artículo 7. Será responsabilidad de los sujetos de la ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Principios que son el punto de partida, en cuanto a los valores intrínsecos que debe mantener y considerar todo aquel servidor público en la realización de la actividad administrativa estatal.

Tomando en cuenta lo establecido en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos todo servidor público debe tener el compromiso de ajustarse a los principios que rigen su conducta y a las normas administrativas, en caso contrario, de no apegarse a estos en el ejercicio de sus

funciones, incurren en responsabilidad debido a la mala actuación de sus actividades en la administración pública.

El Estado como encargado de proteger los intereses colectivos, tiene la facultad y obligación de vigilar el estricto apego a derecho de los sujetos que detentan el poder público y en su caso sancionar las conductas que encuadren en responsabilidad administrativa, a través de los órganos competentes facultados para este fin.

La responsabilidad administrativa se manifiesta con los actos u omisiones de los servidores públicos, afectando los principios que deben observar en el desempeño de sus funciones y donde las obligaciones se encuentran previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente a partir del 14 de marzo de 2002.

La facultad sancionadora del Estado se ejercita en contra de todo sujeto contemplado en el artículo 108 Constitucional que a la letra dice:

“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 del Poder Judicial Federal, y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su cargo solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los consejos de la Judicaturas Locales serán responsables por violaciones a esta Constitución y a leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los 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”.

Y que incurre en responsabilidad administrativa como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados en el ejercicio de la función pública.

El ejercicio de la facultad sancionadora es realizado por el superior jerárquico para castigar a los servidores públicos por conductas indebidas en el ejercicio del poder estatal.

Es una facultad otorgada a la autoridad para la aplicación de sanciones en el marco de la administración pública, en razón que el servidor público responde a los intereses de carácter colectivo y el Estado como titular del poder público, tiene obligación de vigilar el desempeño de estos, por que su actuación se encamina a cubrir los intereses de la sociedad.

Para esto los órganos encargados de tutelar los valores en el ejercicio de la administración pública y sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa son los contemplados en el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 13 de la Ley citada con antelación contempla las sanciones para faltas administrativas aplicables a los servidores públicos, motivo del presente trabajo de tesis. Lo que da pauta a un análisis, donde se tome en cuenta lo estipulado al inicio del presente tema.

Las sanciones por falta administrativa son: amonestación privada o pública; suspensión del empleo (no menor de tres días ni mayor a un año); destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

1. AMONESTACIÓN: La amonestación es una llamada de atención, advertencia o presunción hecha por el superior jerárquico, ante la presencia de una conducta indebida del servidor público.

Si tomamos a la administración en stricto sensu, esta figura no es una sanción ya que no es indispensable la comisión de la falta administrativa, sino solo sospechar que un funcionario público cometió una infracción o pueda llegar a cometerla, con la finalidad de crear conciencia en el sujeto en relación con su conducta, que podría caer en sanciones más severas.

La amonestación como medida disciplinaria puede ser pública o privada.

2. SUSPENSIÓN: Se le ha considerado a la suspensión como una sanción por la comisión de faltas administrativas la cual se impone por el superior jerárquico del infractor por un período no menor de tres días ni mayor a un año.

3. DESTITUCIÓN DEL PUESTO: Consiste en la separación definitiva del funcionario de la administración pública, por decisión de la máxima autoridad administrativa del órgano respectivo.

4. SANCIÓN ECONÓMICA: Es aquella que se establece por la comisión de responsabilidades administrativas de servidores públicos, estas sanciones se contemplan en atención al beneficio económico obtenido por el responsable, al igual que los daños y perjuicios patrimoniales originados por sus actos u omisiones, sin que esta exceda tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La sanción económica no podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenido, o a los daños y perjuicios causados, esta sanción se debe actualizar para efectos de su pago de acuerdo al Código Fiscal de la Federación.

5. INHABILITACIÓN: La inhabilitación se considera como el no ejercicio de las actividades administrativas que venía realizando el servidor público, es decir, la prohibición al servidor del Estado para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro

del servicio público en un tiempo determinado, que va desde uno hasta veinte años dependiendo la gravedad de la falta cometida por el implicado.

La inhabilitación en el servicio público, se impondrá por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y es ejecutada de acuerdo a los términos de la resolución.

Si bien es cierto que estas figuras permiten regular jurídicamente las malas conductas de los servidores públicos y que contemplan en cuanto a su contenido de cada una de ellas, una estricta observancia del buen actuar o del recto proceder de los funcionarios, estas son sometidas a los que se conoce como prácticas discrecionales.

Es decir, cuando un funcionario comete un acto u omisión cuyo efecto cae en una de las sanciones administrativas el funcionario recurre al apoyo o a la protección de sus superiores a fin de que le brinde ayuda para no ser sancionado administrativamente.

En este sentido se presentan dos situaciones la primera de ellas en que su superior jerárquico lo ayude y transgreda la ley; la segunda que el superior jerárquico sepa la responsabilidad que tiene por su cargo e independientemente de que conozca o no al funcionario que cometió la mala actuación proceda con estricto derecho.

El problema de estos comportamientos radica simplemente en que el funcionario no se apega a sus tareas con una actitud ética, es decir, las sanciones anteriormente señaladas podrían contemplar mayor dureza en sus sanciones esto debido a los tiempos que se están viviendo, en donde el poder de autoridad que otorga ser funcionario público es utilizado en beneficio personal y no en el bien común.

Hoy en día es muy importante tener en consideración del sentir colectivo, que en general exige mejores servidores públicos, de un alto grado de profesionalización y compromiso para con el Estado y la sociedad y que al incurrir estos en conductas contrarias al buen ejercicio de sus funciones sean sancionados, manteniendo la rigidez necesaria y suficiente en las sanciones para poder preservar como factor indispensable de toda sociedad el “Estado de Derecho”.

4.3 PROPUESTA PARA MODIFICAR EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Debido a las necesidades que en la actualidad, demanda la propia colectividad para la satisfacción de sus intereses y tomando en cuenta que a lo largo de los años el servidor público solo ha buscado su satisfacción por encima de la responsabilidad que tiene con el Estado y sus gobernados, es necesario el fortalecimiento de las normas que regulan su actuación.

Es muy importante tener siempre en consideración que la evolución constante requiere de igual forma la actualización en el campo del derecho en general, a fin de hacer mas eficientes al conjunto de normas que nos regulan, además de eliminar los enormes vacíos y lagunas inmersas en nuestro sistema jurídico vigente.

Por tal motivo es conveniente la necesidad de imponer a los servidores públicos desleales con los principios que rigen su conducta, la aplicación de sanciones administrativas más rígidas a razón de crear conciencia en estos, con relación a mantener una conducta ética intacta.

Por otro lado el Estado debe mantener una estricta vigilancia de los empleados y funcionarios públicos en el ejercicio de la función pública, además de proveer los medios indispensables para mejorar constantemente la profesionalización de dichos servidores y atacar con firmeza cuando se realicen actos u omisiones en detrimento de los fines del Estado.

La presente propuesta inicia con el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

ARTÍCULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.-Amonestación privada o pública;

II.-Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.-Destitución del puesto;

IV.-Sanción económica, e

V.-Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiese sido inhabilitada en los términos de la ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

La propuesta para reformar el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas es la siguiente:

Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.-Suspensión temporal del empleo, cargo o comisión, para la conducción del procedimiento que se origine por responsabilidad administrativa de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones;

II.-Sanción económica, y

III.-Destitución del puesto e inhabilitación permanente, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La presente propuesta de reforma se establece en razón, de considerar lo siguiente:

Se eliminaría la figura de la amonestación como sanción, toda vez que esta resulta inoperante en el entendimiento, a que se refiere, en primer término a una simple llamada de atención la cual no genera, en la mayoría de las veces, influir en la conducta del servidor público para mejorar en el ejercicio de sus actividades.

En segundo término, muchas veces esta sanción se ve entorpecida por los lazos de amistad, compañerismo, de intereses personales o políticos en donde los superiores jerárquicos pasan por alto conductas que son merecedoras de una amonestación lo cual resta operabilidad en su utilización.

En tercer término, como lo hemos venido manejando en el contenido de esta tesis es necesario constituir sanciones más rígidas que busquen y logren trascender en la conciencia de los servidores públicos, que no pueden estar por encima de las normas jurídicas administrativas en el ejercicio de la función pública.

La suspensión temporal, se plantea para poder llevar a cabo el procedimiento administrativo del servidor público cuando este incurra en actos u omisiones que generen responsabilidad administrativa.

En el entendido que la suspensión temporal, eliminará los efectos del acto que hayan originado la ocupación del empleo, cargo o comisión del servidor público y que si este no resulte responsable de los hechos imputados, será restituido en el goce de sus derechos, así como el pago de sus percepciones que dejó de recibir durante su suspensión

Con respecto a la sanción económica es sumamente indispensable e importante mantenerla y aplicarla sin restricciones a todo aquel funcionario o empleado público que por el incumplimiento de sus obligaciones haya obtenido algún beneficio o lucro, o bien, haber causado un daño o perjuicio.

Esta sanción debe aplicarse independientemente de que la conducta del servidor público pueda llegar a encuadrar en la destitución e inhabilitación y en ningún caso la sanción que se imponga será menor o igual, o sobrepasar los tres tantos del beneficio o lucro obtenidos, o de los daños y perjuicios causados.

La destitución es primordial debido a que el servidor público que con su mala actuación dañe la actividad del Estado que satisface los intereses colectivos, debe ser separado de su empleo, cargo o comisión, porque no se puede mantener ni tolerar en pleno ejercicio de sus funciones a personas que desmeriten a la función pública

Es muy importante que el Estado tenga en perfecto control y vigilancia a las personas que lo representan en el ejercicio del poder y destituir a aquellos que restrinjan el perfecto actuar del Estado.

Es necesario mantener mano dura y eficacia en la destitución de empleados y funcionarios públicos para evitar los altos grados de impunidad que prevalecen dentro de la administración pública a fin de crear organismos con personal humano de un alto nivel de honorabilidad y honradez.

Personal humano que se desempeñe en perfecto derecho aplicando las normas destinadas para sus actividades y que por ningún motivo se aparten de los principios de conducta que debe observar cualquier servidor público dentro de la administración del Estado.

La inhabilitación considerada como la prohibición a un servidor público de desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública, debe ser permanente, es decir, que aquel sujeto que incurra en responsabilidades administrativas por ningún motivo vuelva a ocupar un espacio dentro del poder Estatal.

La razón es simple, si un sujeto no se ajusta a las obligaciones previstas en la ley, y es destituido, por ninguna razón debe volver a ocupar un lugar en la administración pública, porque el Estado debe evitar a los servidores públicos que no han cumplido con la oportunidad de servir a los fines estatales y en consecuencia afectarlo en su calidad moral.

Esto con el fin de que el Estado progrese al no permitir de nuevo la entrada a los malos funcionarios y empleados públicos que han afectado su actividad, y que solo esté integrado por aquellos que en verdad tengan un compromiso de servir a los fines que persigue.

Para ello es necesario contar con un banco de datos al alcance de cualquier dependencia y además un organismo que certifique a la persona con interés de ingresar al poder público, el no haber cometido algún acto contrario a la ley.

La destitución e inhabilitación deben ir aparejadas en la actualidad, en beneficio del Estado para rodearse de servidores públicos comprometidos a seguir los principios que rigen su conducta dentro de la función pública.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Desde las primeras civilizaciones que habitaron en nuestro país, la administración pública jugó un papel de gran relevancia, encaminada a mantener el orden de las poblaciones, así como el fortalecimiento de la economía mediante el cobro de impuestos y la realización de diferentes actividades económicas, lo que permitió el crecimiento de los grupos prehispánicos. Durante la época colonial, estuvimos supeditados a la administración impuesta por la corona española, lo que trajo como consecuencia el estancamiento del país debido a la imposición de prácticas administrativas que solo convinieron en beneficios al país conquistador. Ya con el levantamiento en armas del pueblo mexicano para lograr su independencia, se establece un nuevo período que trae consigo la esperanza de crear un país que se fortaleció por su propia legislación, con esta lucha se da el inicio del Estado mexicano, congruente con sus ideales, para lograr el bienestar del pueblo de México.

SEGUNDA. Con el transcurso del tiempo, las modificaciones constitucionales en la función pública, (debido a la poca claridad de los preceptos de reglamentos y leyes de la enmienda constitucional), trataron de garantizar una administración pública eficaz, ya que esta venía operando de manera corrupta e ineficiente.

TERCERA. Las numerosas reestructuraciones que se han hecho a través de los años en la estructura gubernamental, muchas veces perjudicaron las tareas administrativas del Estado, debido al exceso de reglamentación, el establecimiento desordenado de dependencias, así como la escasa formación y capacitación de los empleados públicos, que acrecentaron las prácticas arbitrarias, impunes, corruptas, favoritistas y patronales que han caracterizado a la administración pública en México.

CUARTA. En la época actual es necesaria una revisión minuciosa de la administración pública y sus normatividades a fin de lograr los cambios necesarios y erradicar las prácticas que perjudican el buen ejercicio de la actividad administrativa del Estado y que pueda lograr su objetivo ante la colectividad.

QUINTA. La administración pública estudia la actividad de la administración en sus relaciones con los órganos de poder del Estado, además de los problemas planteados por el funcionamiento interno de los órganos administrativos y los problemas de dirección de la actividad administrativa de los órganos de poder del mismo. También podemos mencionar que la administración pública es el gobierno que requiere de la cooperación de personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para alcanzar los fines del Estado.

SEXTA. El ámbito de acción de los servidores públicos está determinado por la Ley, debiendo responder ante ésta por el ejercicio de las facultades que se les confieren. La irresponsabilidad de estos sujetos genera ilegalidad, inmoralidad ante la sociedad y corrupción, en detrimento del Estado de Derecho.

SÉPTIMA. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos limita los actos u omisiones de los funcionarios o empleados en sus actividades o funciones, este sistema se funda en el Estado de Derecho, el cual ha avanzado y continúa su marcha en la medida que los poderes arbitrarios son sustituidos por poderes jurídicamente controlados.

OCTAVA. El Estado de Derecho y el sistema de responsabilidades de los servidores públicos surgen de la realidad social y tiene que ir evolucionando de acuerdo a las necesidades que se van presentando en la actualidad.

NOVENA. La reforma que se plantea en este trabajo de tesis, pretende la aplicación de sanciones más severas a fin de evitar y erradicar las prácticas erróneas de servidores públicos que atentan contra el Estado de Derecho restando valor a la administración pública y a la figura del trabajador al servicio del Estado. Se pretende a través de reformar el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, generar la conciencia necesaria en todo aquel sujeto que forme parte o pretenda ingresar a la administración pública, en relación a la conducta que debe observar de la cual dependerá su permanencia dentro del poder público.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.

ACOSTA ROMERO, Derecho Burocrático Mexicano, 2ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 16ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002.

CADENA INOSTROZA, Cecilia; Administración Pública y Procesos Políticos en México, Ed. Porrúa, México, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto, Introducción a la Teoría General de la Administración Pública, 13ª ed., Ed. Mac Graw Hill, México, 1997.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, 2ª ed., Ed. Limusa, México, 2003.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.

DRUCKER, Una era de discontinuidad, 23ª ed., Ed. Editores Zahar, México, 2002.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Derecho Administrativo, Editorial Mc Graw Hill, México, 1997.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 35ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.

GÓMEZ DIAS DE LEÓN, Carlos, Administración Pública Contemporánea, Ed. Mc. Graw Hill, México, 1998.

GONZÁLEZ, María del Refugio, **Panorama del Derecho Mexicano**, Editorial Mc Graw Hill, México, 1998.

GRECA, Alcides, **Derecho y ciencia de la administración municipal**, 6ª ed., Ed. Imprenta de la Universidad del Litoral, Santa Fe, Argentina, 1999.

GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y RÁMOS BERÁSTEGUI, Rosa María, **Esquema fundamental del Derecho Mexicano**, 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1988.

JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, **Administración Pública para el Desarrollo Integral**, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

KAST, Fremont E., **Administración en las Organizaciones**, 7ª ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 2001.

MOTO SALAZAR, Efraín, **Elementos de Derecho**, 43ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998.

MUÑOZ AMATO, Pedro, **Introducción a la Administración Pública**, 5ª ed., Ed. Fondo de cultura económica, México, 1978.

OLIVERA TORO, Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998.

PARDO, María del Carmen, **Teoría y Prácticas de la Administración Pública en México**, Ed. INAP, México, 1992.

PIFFNER, John M., **Public Administration**, 3a. ed., Ed., The Ronald Press Company, New York, 1953.

SERRA ROJAS, Andrés, **Derecho Administrativo**, 19ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998.

SERRA ROJAS, Andrés, **Derecho Administrativo Tomo II**, 19^a ed., Ed. Porrúa, México, 1998.

REINOSO CASTILLO, Carlos, **Curso de Derecho Burocrático**, Ed. Porrúa, México, 1999.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Código de Ética de los Servidores Públicos

OTRAS FUENTES

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 20ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994.

JORDANA DE POSAS, Luis, “Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo”, Revista de Estudios Políticos, Madrid, Núm. 48, 1949, p.42 y 43

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Semanario Judicial de la Federación, V Época; Tomo XV, México, p.118