

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



TEMA:

NECESIDAD DE CREACION DEL INSTITUTO DE LA
FUNCION PUBLICA EN MEXICO

ASESOR:

LIC. RAUL A. VILLARREAL DE LA GARZA

POR

LIC. HAYDEE VILLANUEVA RANGEL

COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL
GRADO DE MAESTRIA EN DERECHO CON
ESPECIALIDAD EN DERECHO PUBLICO

CD. UNIVERSITARIA

ENERO DE 2002

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L.

TM
K1
FDYCS
2002
.V5



1020147063

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA**



**TEMA:
NECESIDAD DE CREACION DEL INSTITUTO DE LA
FUNCION PUBLICA EN MEXICO**

ASESOR.

LIC. RAUL A. VILLARREAL DE LA GARZA

POR

LIC. HAYDEE VILLANUEVA RANGEL

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL
GRADO DE MAESTRIA EN DERECHO CON
ESPECIALIDAD EN DERECHO PUBLICO**

CD UNIVERSITARIA

ENERO DE 2002

SAN NICOLAS DE LOS GARZA N. L.

311075

TM
KI
FDYES
2007
.15



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA

**TEMA:
NECESIDAD DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE LA
FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

ASESOR: LIC. RAÚL A. VILLARREAL GARZA

POR

LIC. HAYDEÉ VILLANUEVA RANGEL

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE MAestrÍA
EN DERECHO CON ESPECIALIDAD EN DERECHO PÚBLICO**

SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, N.L. ENERO DE 2002

ÍNDICE

	PÁG
INTRODUCCIÓN.	1
CAPÍTULO I.- MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	
INSTITUTO	10
FUNCIÓN	11
PÚBLICA	13
CAPÍTULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
2.1. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN	14
2.2. ELEMENTOS FUNCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	16
2.3. NATURALEZA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.	21
2.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO.	22
CAPÍTULO III. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	
3.1 FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	25
3.2 LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	26
3.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.	31
CAPÍTULO IV.- LA FUNCIÓN PÚBLICA	
4.1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.	45
4.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	51
4.3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.	56
4.4 CLASIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFORMIDAD CON EL CONTENIDO DE LA LFTSE VIGENTE.	62
4.5. LOS DEBERES Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS .	64
4.6 LOS DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	70
4.7. LA RESPONSABILIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	75

CAPÍTULO V.- EL INGRESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

5.1. LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	77
5.2. PROCEDIMIENTOS PREVIOS PARA EL INGRESO.	82
5.3. EL ACTO JURÍDICO DE INGRESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA.	84
5.4. SU NATURALEZA JURÍDICA: LAS TEORÍAS JURÍDICAS.	89
5.5. NOCIÓN DE FUNCIONARIO PÚBLICO: ALTO FUNCIONARIO, FUNCIONARIO, EMPLEADO Y SERVIDOR PÚBLICO.	94

CAPÍTULO VI.- LA RELACIÓN JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

6.1. DEBERES Y OBLIGACIONES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	109
6.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	113
6.3. DERECHOS DE LOS TRABAJADORES BUROCRÁTICOS	120

CAPÍTULO VII.- ESTRUCTURA DE LA INSTITUCIÓN FORMADORA DE SERVIDORES PÚBLICOS.

7.1. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.	124
7.2. UNA REFLEXIÓN A MANERA DE INTRODUCCIÓN EN LO QUE A LA FORMACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO SE REFIERE.	129
7.3. UNA VISTA PANORÁMICA DE LA FORMACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LOS DIFERENTES PAÍSES DEL MUNDO.	135
7.4. OBJETIVO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.	138
7.5. CRITERIO DE ADMISIÓN AL INSTITUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA .	143

CONCLUSIONES.	151
----------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA .	157
-----------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Cada grupo social políticamente organizado, tiene sus muy particulares ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de expresión humana.

El interés por realizar este estudio, se debe preponderantemente a que he observado, cómo cada día que pasa van creciendo los pueblos, las ciudades, los Estados y por consiguiente se tornan más numerosas y complejas sus necesidades de toda índole, así como sus ansias de progreso; por lo que se precisa fijar con claridad cada vez mayor los conceptos básicos sobre la naturaleza y exigencias de una muy buena administración pública, capaz de obtener el desarrollo integral de la sociedad a que se sirve.

Por otra parte, dentro del presente tema existe una figura muy importante, que es el elemento humano que ha de responsabilizarse de las funciones públicas, es decir el Servidor Público, mismo que debe tener la suficiente capacidad y preparación, precisamente incursionando un plan curricular dentro del Instituto de la Función Pública, para lograr sus principales finalidades, debiendo además procurar la formación del clima social en el que, las restantes fuerzas humanas del país, participen al máximo de su capacidad

para cumplir los objetivos que debe perseguir un buen planteamiento nacional de progreso y desarrollo del ciudadano mexicano, mismos que contienen la base de la dignidad y de la convivencia humana y social.

Cabe mencionar que el trabajo de investigación, ahora presentado, se encuentra complementado por una serie de conceptos, entrevistas, elementos, objetivos, fundamentación, aspiraciones; así como determinados puntos de vista de diferentes autores y estudiosos del Derecho, lo que da como resultado la satisfacción personal de mis inquietudes y dudas, respecto del presente tema.

El tema que elegí para elaborar mi tesis, lo titulé “LA NECESIDAD DE CREACION DEL INSTITUTO DE LA FUNCION PUBLICA EN MÉXICO”, ya que considero de preponderante interés, el hecho de que todo servidor público curse un plan curricular dentro de una escuela formadora de buenos y excelentes servidores públicos, a fin de que en el desempeño de su trabajo, brinden y proporcionen a la sociedad, un servicio y una función adecuado y eficaz.

Tomando como fundamento jurídico el que emana de nuestra Carta Magna dentro del apartado “B” del artículo 123 en su fracción VII, que estipula que “la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan

apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública”.

Por otra parte, cabe mencionar, que el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, siendo presidente de la República, con las facultades que le confiere la fracción I del artículo 89 Constitucional, así como los artículos 21 y 32 Fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y considerando dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, las estrategias, para enfrentar la crisis e iniciar los cambios de demanda social, por lo que para llevar a cabo su adecuada ejecución, propone a través de dicho Plan, institucionalizar la participación social, en aquellas decisiones fundamentales que permitan rebasar las insuficiencias y desequilibrios de la estructura social y económica que el propio Plan Nacional de Desarrollo, establece explícitamente, el 27 de Junio de 1983, la instauración del Servicio Civil de Carrera.

En relación con lo anterior, el artículo 43 en fracción VI inciso f) de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone: “Establecimiento de Escuelas de Administración Pública en las que impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional”.

Todo lo mencionado con anterioridad, forma parte de la fundamentación jurídica del planteamiento del problema de mi tema seleccionado.

Para crear la carrera administrativa, se requiere garantizar la estabilidad en el empleo, promover desde luego, mayores grados de responsabilidad y eficacia, fomentar la vocación de servicio en el personal público Federal, Estatal y Municipal, mediante una motivación adecuada, elevando la eficacia así como promoviendo la capacitación permanente.

Por la naturaleza de las labores que prestan los trabajadores al servicio del Estado, se requiere contar con un foro específico para tratar lo referente a sus condiciones generales del trabajo. Por lo tanto, es necesario establecer la coordinación adecuada entre las dependencias, cuyas atribuciones se relacionan con la administración y el servidor público.

Es de trascendental importancia determinar las necesidades y proponer las medidas de modernización y adecuación, que en el orden jurídico y administrativo se requieran para propiciar la institucionalización del servicio civil de carrera a través del Instituto de la Función Pública en México.

Por lo planteado expongo las hipótesis a contemplar con el fin de darle una estructura organizada a mi trabajo.

I.- Es necesario crear un Instituto de la Función Pública en México para formar académica y profesionalmente al servidor público.

II.- Con la creación de un Instituto de la Función Pública se dará a través de los servidores públicos un rostro de un país con un sistema administrativo eficiente, ético y capaz.

III.- Si al servidor público se le prepara en forma sistemática dentro del Instituto de la Función Pública desempeñará con mayor eficiencia su cometido.

IV.- La falta de preparación de los servidores públicos con especialización en su encomienda burocratiza grandemente la Administración Pública.

V.- Insistir en la gran responsabilidad que tienen los servidores públicos, dentro del desempeño de sus funciones, ya que es precisamente a través de su trabajo como el Estado cubre su cometido, en su estructura organizativa.

VI.- Si pretendemos lograr un Estado de Derecho justo y eficiente, que mejor manera que formando buenos servidores a través del Servicio Civil de Carrera, propiamente con la creación del Instituto de la Función Pública.

VII.- Despertar el interés en las conciencias de aquellos servidores públicos de mayor jerarquía y hacerlos partícipes de tomar cartas en esta propuesta que va relacionada con la obtención del bien público; es decir, concientizarlos de las bondades del proyecto de referencia, relativo a la creación de una Institución formadora de eficientes y capaces servidores públicos.

VIII.- Propuesta de una reforma Constitucional al Apartado B del Artículo 123 de nuestra Carta Magna en su fracción VIII que contenga la creación del Instituto de la Función Pública.

En el contenido del primer capítulo senalo el Marco Conceptual con el análisis de los términos.

En el segundo capítulo presento el tema de la “Administración Pública”, consistente esta en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de las políticas públicas y considerando a la Administración Pública como la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Órgano Ejecutivo que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no se desarrollan los otros Órganos (Legislativo y Judicial).

En el tercer capítulo abordo las “Formas de Organización Administrativa”. En donde la organización administrativa es la técnica que ordena y sistematiza las funciones que efectúa el Estado para atender las necesidades sociales y fundamentando este renglón en el artículo 90 de la Constitución Política Mexicana, las formas de organización de la Administración Pública serán: a) La centralización Administrativa y b) La Administración Pública paraestatal.

En el capítulo número cuarto trata lo referente a la “Función Pública”. Entendiendo a esta, como la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores.

Dentro del capítulo número quinto expongo “El Ingreso a la Función Pública” a través de diversos sistemas básicos de designación de funcionarios públicos como pueden ser por nombramiento, por elección, por ley o por sorteo, concurso y oposición.

En el sexto capítulo, analizo “La Relación Jurídica de la Función Pública” en donde expongo una serie de obligaciones que se tienen en razón de desempeñarse como servidor público, empleado de base o de confianza, cuyo sustento básico está encuadrado en el apartado “B” del artículo 123 constitucional.

Por último, en el capítulo séptimo hablo sobre la “Estructura de la Institución formadora de servidores Públicos”. La inicio con su Fundamentación Jurídica después a manera de Introducción en lo que a la formación del Servidor Público se refiere, continuando con una visión panorámica de la Formación del Servidor Público en los diferentes países del Mundo para concluir con objetivos, organización y funciones del órgano que propongo institucionalizar. “El Instituto de la Función Pública en México.

Es necesario señalar a cabo este trabajo realicé un proyecto a fin de lograr mis objetivos ya que es a través de la planeación, de la investigación y de la ciencia como podemos estructurar una buena labor ya que es de ahí de donde obtenemos un conocimiento verdadero, en este caso concierne a la metodología, dirigirnos a un fin específico y predeterminado, ya que decir método es hablar de un camino, quiere decir disposición de conceptos para llegar al conocimiento verdadero, proceso ordenado de conocimientos parciales que desembocan en el conocimiento total de un objeto científico.

Mi método utilizado parte de una investigación de la naturaleza de la Administración Pública, su naturaleza jurídica, la responsabilidad de la Función Pública por lo que para efectuar este trabajo utilice el método Inductivo—Deductivo y la técnica de la Entrevista.

Para concluir esta introducción deseo hacer especial mención de reconocimiento al Lic. Helio Ayala Villarreal por su respaldo y apoyo invaluable en lo moral, en lo económico y en lo profesional ya que sin su ayuda no hubiera logrado conseguir mi objetivo. A mis adorados hijos: Juan Gerardo (+) Roberto Timoteo, Yack Xihunel y Perla Haydeé Canales motivo de mi existencia y motores de mi superación. A mi querido maestro y asesor Lic. Raúl Angel Villarreal Garza, persona talentosa y excepcional quién me apoyó e impulsó en mis estudios. Y a mis Maestros que con su cátedra infundieron en mí, conocimientos y valores que normarán mi vida.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

¿Cómo introducimos al análisis e investigación de este trabajo? quizá debemos iniciar nuestro estudio analizando los términos conceptuales del título del tema motivo de esta tesis:

Necesidad de Creación del Instituto de la Función Pública en México.

Según el Multi Diccionario Ilustrado: Gil Editores:

Instituto: m. Corporación científica, benéfica literaria. Edificio en que tiene asiento alguna de dichas corporaciones. Establecimiento de enseñanza. Constitucion o regla de ciertos cuerpos o colectividades.

Por otra parte nos menciona el Diccionario de las Américas que:
Institución: Etim. Del lat. Instituto, onis, f. Establecimiento o fundación de una cosa, cosa establecida o fundada. Instrucción, educación, enseñanza, pl. colección metódica de los principios o elementos de una ciencia, arte etc.

Mientras que la Enciclopedia Jurídica Básica nos señala que Instituto es un organismo perteneciente a la administración de un Estado o nación.

Respecto al segundo concepto motivo de análisis me referiré al término Función Pública en donde la Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana en su tomo XXVIII Espasa Calpe nos dice: que es: Acción del poder ejecutivo al dictar las disposiciones (función reglamentaria) necesaria para el cumplimiento de las leyes (función de ejecución) y para la conservación y fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones (función de jurisdicción).

El término **Función** definido etimológicamente proviene del latín *functio*.- *onis participio pasado de fungi, llevar a cabo, funcionar, ejecutar.*

Dentro del sentido usual se considera función como la acción normal o característica de cualquier cosa animada o inanimada. En castellano se usaba principalmente para expresar acciones especiales de los órganos vitales y, en forma analógica de las instituciones sociales o sus representantes. De ahí la palabra funcionario. Estas son también las dos primeras acepciones que la Real Academia presenta en su Diccionario. Sin embargo en tiempos recientes, el término ha cobrado singular importancia referido a todo artefacto mecánico. El verbo funcionar suele referirse no sólo a las partes de los mismos, sino que se usa globalmente para toda una máquina.

Según Rumney y Maier, puede definirse a las instituciones como conjuntos de usos aceptados e impuestos que rigen las relaciones entre los individuos y los grupos. Por lo tanto, son las conductas y los usos sociales los que se objetivan y consolidan institucionalizándose. Pero también se institucionalizan los valores y las ideas, puesto que considerar solo objetivables los usos y las conductas es una visión estrecha de la institución, pues parece identificarla con una realidad natural, la correspondiente a la fase inicial de la sociedad en la cual se confusa la distinción entre sociedad y naturaleza. Por consiguiente, instituciones son usos, conductas e ideas, aceptadas e impuestos con carácter permanente, uniforme y sistemático. Sus ingredientes son la permanencia, dirección uniforme y vinculatoria de los usos y conductas; carácter sistemático en la medida que las instituciones integran cuadros institucionales dotados de dinamismo. Además, toda institución dispone de instrumentos adecuados como: materiales, normativos, simbólicos, etc., para asegurar el cumplimiento de funciones que, en principios, son útiles a la sociedad. Por eso, las instituciones se establecen para asegurar el control y cumplimiento de tales funciones.

Editorial Civitas en su Enciclopedia Jurídica Básica define el término de Función Pública a partir de tres elementos: el conjunto de hombres a disposición del Estado que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, el régimen jurídico a que están sometidos y la organización que les encuadra.

Con referencia al tercer término el Diccionario LAROUSSE nos dice que **público-** ca. adj. notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Vulgar, común y notado de todos. Perteneciente a todo el pueblo. Común del pueblo o ciudad.

Por lo expuesto concluyo diciendo que institución es la consolidación permanente, uniforme y sistemática de conductas, ideas, conocimientos, mediante instrumentos, técnicas y métodos que aseguran el control y cumplimiento de una función social.

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN

Administración en su acepción general se refiere a cualquier actividad pública o privada. La Administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano cotidiano y eficaz con la aplicación de técnicas y aptitudes humanas.

En su concepto tradicional "Administrador", del latín administrador compuesto de "ad" y "monus" y "tractum", se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio; es la persona que administra, es decir que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El Administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda.

Ahora bien, la Administración Pública en sentido más amplio es el Gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como

se distribuye y ejerce la autoridad política; la Administración es la parte más ostensible del Gobierno, es el Gobierno en acción, es el ejecutivo, operante, el más visible aspecto del Gobierno.

La Administración Pública es la ejecución detallada y sistemática del Derecho Público, toda aplicación particular de la ley general es un acto de administración.

La Administración 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 elementos es indispensable, porque abarcan todas las fases del sistema político de gobierno.

Definida en sus términos más amplios, la Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública.

Un sistema de Administración Pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en

un momento y lugar determinado para la realización y ejecución de la política pública.

La Administración Pública es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos.

Por lo tanto, la Administración Pública es la parte de los Órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros Órganos (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, e) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.

2.2. ELEMENTOS FUNCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Administración Pública tiene como principales elementos los siguientes:

A) Órganos;

B) Titulares;

C) Régimen Jurídico.

ÓRGANOS:

El órgano administrativo está necesariamente formado por dos elementos, objetivo uno y subjetivo el otro. El elemento objetivo esta constituido por el conjunto de atribuciones que ese órgano debe realizar en nombre y representación del Estado, de acuerdo con su competencia que en todos los casos se deriva necesariamente de la ley.

TITULARES:

El segundo elemento está formado por la persona encargada de manifestar la voluntad en nombre y representación del órgano administrativo, resultando de ello que para que el Estado pueda actuar necesita que exista en forma simultánea estos dos elementos que son necesariamente correlativos.

El titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales.

Porque si como decía Cicerón, nada hay más grande en un Estado que el derecho,¹ la observancia de los principios que dan fundamento a su realización, es el punto de partida al que deben ajustarse los legisladores, los jueces y los funcionarios públicos para hacer que nuestras vidas puedan alcanzar su plenitud personal y para que el Estado de Derecho y de Justicia, que anida en la raíz de todo sistema republicano, constituya una verdad proclamada, una auténtica realidad que actúe, no en beneficio de unos pocos, ni de un partido o sector, sino al servicio de los objetivos de bien común que nuestra sabia Constitución ha establecido como fines del Estado.

Ahora bien, conviene precisar el carácter que tienen los titulares de los órganos de la Administración, ya que la terminología legal, usa las expresiones de altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Por otra parte, los hombres públicos, los gobernantes, los funcionarios y empleados no son otra cosa que servidores públicos de la colectividad, pues a los cargos públicos han llegado para satisfacer aspiraciones o necesidades del grupo o conglomerado social. El Poder Público y la Facultad administrativa están en sus manos para servir al Estado, y si alguna consideración deriva de su actividad es el honor de haber servido a su país, a veces con menoscabo de su patrimonio personal.

¹. Obras completas de Marco Tulio Cicerón. T. VI, De las Leyes. pág. 214. Madrid. 1912.

REGIMEN JURIDICO

En el año de 1931 se excluyó de la Ley Federal del Trabajo, las disposiciones referentes a los empleados y funcionarios públicos, ² al declarar que “Las relaciones entre Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”.³

Finalmente, la Suprema Corte declaró que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución.

Sintiéndose la necesidad de limitar la facultad discrecional del Presidente de la República para nombrar y remover a sus empleados y ante la falta de datos experimentales que permitieran dar cima a la expedición de la ley del Servicio Civil, se expidió el 12 de Abril de 1934 un acuerdo presidencial estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado.

².Ahora llamados Servidores Públicos

³.Como se establecen por el artículo 108 de la Constitución Federal y sus correlativos en las Constituciones Políticas locales y en las leyes correspondientes.

En dicho acuerdo el Ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de remover empleados del Poder Ejecutivo y estatúa como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los servidores públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía durante la vigencia del acuerdo de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones del servicio Civil que el propio acuerdo estableció.

Por otra parte el 5 de Noviembre de 1938, se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de diciembre de 1938, en el cual se define en forma detallada el régimen al que se sujetan los empleados públicos. Este Estatuto fue sustituido cuando se consagraron como leyes Constitucionales en la adición que se hizo como apartado B al artículo 123 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial con fecha 5 de diciembre de 1963. Posteriormente fue publicado en el Diario Oficial, la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional el 28 de diciembre de 1963 que desde aquella fecha sustituye al estatuto, regulando el Régimen de la Función Pública y que ha sufrido pocas reformas por leyes posteriores.

La Administración Pública se encuentra fundamentada en el siguiente régimen jurídico:

- a) La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- c) La Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- d) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ISSSTE.
- e) Reglamento de la Ley del ISSSTE.
- f) Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos.
- g) Acuerdo del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

2.3. NATURALEZA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

La naturaleza de la función pública puede ser política o técnica.

Función Política. Define la orientación de la vida pública atendiendo a la percepción de la población, a la opinión pública o al hombre común. Vgr. La función legislativa es política y consiste en expresar en leyes la voluntad popular, dar una dirección política general y ejercer un control político con arreglo a la opinión media de los habitantes. Los legisladores, por lo tanto, deben ser sobre todo políticos y no técnicos o juristas, independientes respecto

de cualquier interés ajeno al público, con conocimiento o contacto con lo que los ciudadanos quieren y con valor para defender las aspiraciones populares.

Función Técnica. Consiste en aplicar los medios técnicos para alcanzar una finalidad predeterminada por la ley. Respecto del profesor, el científico, o el burócrata, con una misión técnica, se espera que no expresan la opinión del hombre de la calle, sino su saber técnico.

2. 4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO.

La Administración Pública es organización y es acción. Como organización es una creación social encaminada a realizar con medios jurídicos, técnicos y materiales, los fines del poder público en forma concreta, continua y en estrecha relación con la vida social.

De las distintas fases del gobierno, hay otra cuya relación con la administración pública es también muy importante: El Derecho, que es el conjunto de normas sancionadas por el Estado, incluyendo las ideas, las técnicas y las instituciones que informan su creación y aplicación.

El sistema jurídico es otra manifestación del Estado, que dentro del Órgano legislativo constituye el cuerpo de preceptos vigentes y su aplicación en las distintas formas de administrar la justicia.

La actividad profesional concentrada en esta fase del Estado, se dedica generalmente a conocer, interpretar y aplicar los preceptos del Derecho positivo. Su misión es determinar los derechos y las obligaciones de las personas y resolver las controversias de acuerdo con los procedimientos establecidos; en una forma especial de administrar las normas políticas.

Toda situación administrativa tiene sus elementos jurídicos y toda situación jurídica tiene sus elementos administrativos. Cada acto administrativo está basado, directa o indirectamente, en una norma jurídica.

El Estado moderno, a diferencia de otras épocas, se caracteriza por ser el creador del Derecho. Toda norma jurídica emanada del poder público tiene por misión realizar actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas generales, obligatorias, abstractas e impersonales.

La función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico constitucional y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y

política. La función legislativa es la que se encomienda formalmente al Poder Legislativo Federal. Sólo por excepción y con expresas indicaciones constitucionales, pueden los otros Poderes realizar actos legislativos o situaciones cuasi-legislativas. Las legislaturas de los Estados legislan en la esfera de su competencia.

CAPÍTULO III

FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

3.1 . FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente.

La Organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado

Por lo tanto, la organización administrativa, es la técnica que ordena y sistematiza las funciones que efectúa el Estado para atender las necesidades sociales.

De acuerdo al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo antecedente es la Ley de Secretarías y Departamentos que dice: “Mexicanos, determino que la Administración Pública, será centralizada y Paraestatal, y la Ley Orgánica que al efecto se dictó tiene su antecedente en la Ley de Secretarías y Departamentos de esa forma la organización de la Administración Pública será:

- a) La Centralización Administrativa;
- b) La Administración Pública Paraestatal.

3.2 LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La Centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidencia de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La Centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías. Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, y de

subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento Administrativo y de la Consejería Jurídica.

LOS PODERES QUE IMPLICA LA RELACIÓN JURÍDICA

El Presidente de la República como Titular del Ejecutivo, es quien se encuentra por encima de todos sus colaboradores y tiene potestad, en caso de incumplimiento de sus subordinados, para sustituirlos sin ninguna dilación y en su caso, hasta imponerles sanciones. Por lo tanto, los poderes que implica la relación jerárquica de la Administración Pública son;

1. Poder de decisión.
2. Poder de nombramiento.
3. Poder de mando.
4. Poder de revisión.
5. Poder de vigilancia
6. Poder disciplinario
7. Poder para resolver conflictos de competencia.

➤ **Poder de decisión**, es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Decidir, es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo. o negativo o de abstención.

➤ **Poder de nombramiento** , es la facultad que otorgan la Constitución y las leyes que de ella emanan para designar a los funcionarios públicos a partir del segundo nivel de jerarquía.

➤ **Poder de mando.** es la facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memorando oficios, acuerdos, telegramas, fax. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

➤ **Poder de revisión.** es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores, ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que puedan llegar a la revocación. modificación. o confirmación de esos actos.

➤ **Poder de vigilancia,** consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material o jurídicamente, a los subalternos; cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas. Las civiles y penales pueden llegar a ser faltas, con relación a los particulares.

➤ **Poder disciplinario,** es consecuencia de los poderes de vigilancia y revisión; de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas.

incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

➤ **Poder para resolver conflictos de competencia**, puede suceder que exista conflicto de competencia, por ejemplo: entre la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre el tratamiento que deba darse a la importación de ciertos artículos, el Presidente tiene la facultad de decidir a quien corresponde competencia a través de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SECRETARÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal senala que:

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaria de Relaciones Exteriores

- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

3.3 - LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

Según el artículo 1º. De la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Paraestatal, se compone de;

- a) Organismos descentralizados;
- b) Empresas de participación estatal;
- c) Instituciones Nacionales de Crédito;
- d) Organizaciones Auxiliares Nacionales de crédito;
- e) Instituciones nacionales de seguros y fianzas y;
- f) Fideicomisos.

En consecuencia, la Ley en mención dispone que el Poder Ejecutivo de la Unión, se auxiliará de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal; Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La descentralización administrativa significa lo contrario de centralización; esto es, implica crear órganos con una dependencia indirecta del

Ejecutivo Federal, los cuales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y poseen facultades autónomas. La descentralización administrativa si bien es cierto mantiene una relación con su órgano creador, en este caso el poder Ejecutivo, no se da una relación de subordinación. Los órganos descentralizados actúan con mayor libertad y sobre todo con poder de decisión, todo ello dentro del ámbito de sus facultades expresadas en su ley que las ha creado.

Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas según lo dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyos objetivos fundamentales son los siguientes:

- a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas.
- b) La prestación de un servicio público o social.
- c) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o de seguridad social.

Tradicionalmente se ha considerado la existencia de tres tipos de descentralizaciones:

- a) Por servicio.
- b) Por región
- c) Por colaboración.

◆ **POR SERVICIO**, se considera a los organismos que prestan servicios públicos, tal es el caso de Petróleos Mexicanos; Instituto Mexicano del Seguro Social. ISSSTE; varias de las diversas instituciones educativas como la UNAM.

◆ **POR REGIÓN**, opera en organismos que cuentan con una circunscripción territorial y gozan de una estructura política administrativa autónoma como ejemplo se señala el municipio

◆ **POR COLABORACIÓN**, funciona cuando organizaciones de los particulares coadyuvan con el Estado realizando funciones que le son propias a éste, ejemplo las Cámaras de Comercio.

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

Son aquellas empresas determinadas como tales por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, aquellas empresas en que participe de una manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que a la letra dice: “Para los efectos de esta

Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión”.

Se consideran áreas prioritarias las que establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

En el devenir del quehacer público administrativo se han desarrollado en nuestro País, cierto tipo de empresas que combinan tanto la acción del Estado con los intereses privados tipificando esta relación en el ámbito de Instituciones públicas, denominándolas empresas de participación estatal.

Dichas empresas han sido reglamentadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Estas empresas se constituyen bajo las formas del derecho privado, siendo el mismo el que rige sus relaciones jurídicas, por lo que sería válido decir que las Empresas de Participación Estatal, son aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa.

Dos artículos de nuestra Ley Suprema aluden el tema de estas empresas; el artículo 93, en su segundo párrafo estipula: “Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de Departamentos Administrativos, como a los directores y administrados de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos y actividades” y por otra parte, dentro de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 menciona que “Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”.

Diversos artículos de la Constitución tratan el tema de las empresas de participación estatal mayoritaria como el 90 y el 110.

Otras leyes administrativas regulan a estas Empresas, como la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley de Obras Públicas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacén de la Administración Pública Federal; así como la Ley y Reglamento de las Entidades Paraestatales, constituyendo toda esta gama de normatividad el Régimen de Derecho Público al cual están sometidas las Empresas de Participación Estatal.

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MINORITARIAS

Esta figura estuvo regulada por el texto anterior del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establecía que: tenían el carácter de Empresas de Participación Estatal, las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria, consideradas conjunta o separadamente poseyeran acciones o partes de capital que representaran menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

Posteriormente, dicho artículo 48 fue reformado y en su texto vigente ya no se refiere en forma alguna a las empresas de participación estatal, sino a la sectorización de las entidades públicas.

Por lo que deducimos que esas empresas de participación estatal ya no forman parte de la administración pública paraestatal.

Pero por el contrario, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 67 contempla lo siguiente: "En aquellas empresas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta Ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Distrito Federal, a través del comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General

de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del artículo 33 de esta Ley, que contempla lo siguiente: “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría Coordinadora del Sector, determinará los servicios públicos que deban ejercer las facultades que impiden la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de la empresa de participación estatal mayoritaria.

INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO

Cuando se nacionaliza la Banca y el Crédito, las Instituciones de la Banca Privada, se convirtieron en Instituciones de banca Múltiple.

El artículo segundo transitorio de la anterior Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito estipula que: “Se derogan la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Mayo de 1941; la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley”.

El artículo 5° de la Ley en mención dice: “En operaciones y servicios bancarios, las Instituciones de Banca Múltiple se regirán por ésta Ley Orgánica del Banco de México, y en su defecto por la Legislación Mercantil los usos y prácticas bancarias y mercantiles y el Código Civil para el Distrito Federal.

Respecto a la naturaleza jurídica de las Instituciones de Banca Múltiple, se enmarcan dentro de las empresas de participación estatal mayoritaria.

El artículo 3 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluye en la administración pública paraestatal a las empresas de participación estatal.

Mientras que el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordena en su fracción I : son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes: Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: Que el Gobierno Federal o una o mas entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social; Que la constitución de su capital se haga figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo

puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Por otra parte, el artículo 2º, 4º y 29 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales al respecto dice: “Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. “El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen”. “No tienen carácter de entidades paraestatales de la administración pública federal, las sociedades

mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se este en los supuestos de la segunda parte del artículo 6° (se consideran áreas prioritarias las que establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares), el ejecutivo federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de ordenamiento”.

Por lo anteriormente expuesto podemos decir que en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, entre otras a las Sociedades Nacionales de Crédito, ya que reúnen los requisitos a, b y c, que señala dicho precepto.

Por otra parte, si analizamos la composición del capital estaremos ante la presencia de intereses privados, según lo contempla la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en su artículo 11° “El capital de las sociedades nacionales de crédito está representado por títulos de crédito que se regirán por las disposiciones aplicables a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo que sea compatible con su naturaleza y no esté previsto por la presente Ley”.

Dichos títulos se denominan certificados de aportación patrimonial, deberán ser nominativos y se dividirán en dos series: La serie A, que representará en todo tiempo el 66% del capital de la sociedad y que deberá ser suscrita únicamente por el Gobierno Federal y la serie B que representará el 34% restante, en donde la Secretaría de Hacienda, establecerá mediante disposiciones de carácter general la forma, proporciones y demás condiciones aplicables a la suscripción, tenencia y circulación de éstos certificados.

INSTITUCIONES DE FIANZA Y SEGUROS

Son aquellas sociedades anónimas autorizadas por el Gobierno Federal para otorgar fianzas a título oneroso (artículo 1° de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas). Dicha autorización será otorgada discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y es intransferible (artículo 29 de la citada Ley).

Las autorizaciones sólo serán otorgadas a las sociedades anónimas de nacionalidad mexicana, que cubran los siguientes requisitos:

- I. Cumplir en todas las condiciones impuestas por la legislación mercantil, especialmente por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

II. Tener por finalidad única, otorgar fianza a título oneroso.

III. Su capital social mínimo será de un millón quinientos mil pesos íntegramente pagados.

IV. Podrá emitir acciones no suscritas que se conservarán en la caja de la sociedad, las que serán entregadas a los suscriptores contra el pago de su valor nominal y de las primas que en su caso fije la sociedad. Con el importe de esas primas se constituirá una reserva que podrá ser capitalizada.

En lo referente a su duración será indefinida.

Respecto a las Instituciones de seguros, son sociedades anónimas autorizadas por el Gobierno Federal para la práctica de cualquier operación activa de seguros, según lo contemplan los artículos 1° y 2° de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

EL FEDEICOMISO

Es una institución moderna que consiste en el destino que hace un particular llamado fideicomitente de ciertos bienes a un fin lícito

determinado, encomendando la realización a una institución fiduciaria. Así se define en la Ley General de Título y Operaciones de Crédito.

El fideicomiso puede ser público y privado, es público cuando intervienen instituciones gubernamentales. Es privado cuando se realiza exclusivamente entre particulares.

El fundamento del fideicomiso, se encuentra en la fracción III del artículo 3° y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública: “Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3° fracción III de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fungirá como fideicomitente único de la administración pública descentralizada.

Así mismo, el artículo 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales menciona: Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración

pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de Participación Estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los comités técnicos y los directivos generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

CAPÍTULO IV

LA FUNCIÓN PÚBLICA

4.1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Es importante el estudio de la naturaleza jurídica de la función pública y poder con ello determinar las normas necesarias para regular los derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, para lo cual se analizan de manera concreta las diversas teorías que han tratado de catalogar este vínculo "*sui generis*" laboral que se manifiesta en las relaciones de Gobierno y sus empleados.

La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas; físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

La función pública es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Esta separación conceptual, no desvincula a la función pública con su objetivo que es la idea de “servicio” y que domina la concepción europea de la función pública inspirada en el “servicio civil” británico. La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originen entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado. La función pública consiste en determinar el régimen jurídico en que están colocados los agentes públicos que preparan, deciden y ejecutan las resoluciones por medio de las cuales se realiza la función administrativa que designa orgánicamente, como el conjunto del personal de la administración. No toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la Función Pública. Por requerimientos actuales el Estado se ve obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlas a su servicio como sus trabajadores.

La estructura administrativa se manifiesta en la acción de sus agentes o elemento personal de la Administración Pública, que subordinan su conducta a la ley y a su eficiencia administrativa. Todo ello ha originado un nuevo Derecho Administrativo o Burocrático.

La Suprema Corte ha reconocido este concepto de función pública en el informe del Presidente de la Corte del año de 1959, I Sala, página 36. transcribiéndose para tal efecto la parte conducente:

“Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trasciende como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio.”

La profunda transformación del Estado moderno obliga a realizar una tarea intervencionista muy amplia y exige de condiciones adecuadas en las personas físicas que asumen las tareas públicas, tales como su valor moral, capacitación técnica. una necesaria disciplina en su actuación y la conciencia de su elevada misión (Estos nuevos principios han sido incorporados a la legislación en la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,

reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, Diario Oficial de la Federación de 28 de Diciembre de 1963.)

Cada día es más numerosa esta organización administrativa que va tomando nuevas modalidades, al crearse dentro del Estado, pero con un régimen jurídico especial, entidades que requieren de un personal técnicamente preparado que ha acabado de adoptar nuevos principios de organización.

La función pública forma parte del mundo administrativo, lo cual ha originado diversas teorías que lo asimilan al derecho administrativo, aunque existen autores que lo asimilan al derecho del trabajo en general, o como una rama autónoma. Todo ello ha originado una rama importante que es el Derecho Administrativo Laboral.

En un sentido general el vocablo burocracia se refiere a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social. La expresión burocracia nació en Francia en el siglo XVIII refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos.

La palabra burocracia es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal. Positivamente es una clase que sirve a la sociedad, realizando los fines del

Estado. En su consideración negativa es que su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos y molestias a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y demás trabas. La comisión Hoover que estudió la administración pública norteamericana puso de manifiesto los graves problemas de la burocracia. Por otra parte los impugnadores del comunismo nos hablan de una dictadura de la burocracia en la extinta Unión Soviética y estos a su vez a la burocracia la ven como un fenómeno de la democracia burguesa o instrumento que sirve para mantener ese régimen. La burocracia sigue siendo uno de los problemas más complejos del Estado moderno.

Los Estados de la época moderna, se caracterizan por la presencia y desarrollo de la burocracia que es un fenómeno que podría clasificarse como la tendencia a la continuidad creciente de la burocratización.

Las relaciones de la burocracia con el poder constituyen un problema bastante complejo, aun no suficientemente esclarecido.

La actividad material o sucesión de ocupaciones, la competencia técnica o sucesión de operaciones y técnicas y en principio directivo y ejecutivo, forman las bases en las que descansa la actividad de la organización burocrática que tiende a la mayor satisfacción de las necesidades estatales, unificando métodos y procedimientos.

“Todos los sistemas modernos de empleo publico tienden a asegurarse personal provisto de calificaciones excelentes o idóneo para la serie de fines institucionales de cada una de las administraciones; todos los sistemas propenden a ofrecer al personal de las administraciones públicas la posibilidad de hacer carrera. En el sentido aquí usado, el término carrera constituye un agradable incentivo para el individuo, puesto que presupone la posibilidad de progresar en el ámbito de un sector profesional o en ciertos casos, en el ámbito de una determinada organización “El elogio de la burocracia lo ha hecho Max Weber en estos términos: “Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los demás métodos no mecánicos de fabricación, la precisión, rapidez, oficialidad, continuidad, secreto, uniformidad, rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones son infinitamente mayores en una administración burocrática servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de cualquier tipo”

Entre los grupos de presión la burocracia ocupa un lugar preferente en el Estado moderno, al lado de los grupos modernos, al lado de los grupos obreros campesinos. Los enemigos de la burocracia ven en ella un factor opuesto al régimen democrático, sobre todo cuando se refieren a la oligarquía burocrática. En el Estado totalitario la burocracia ocupa una posición directiva esencial.

4.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores han sido objeto de opiniones muy contradictorias entre las cuales podemos citar la tesis contractual, la organicista, la del acto unilateral, la del acto condición y la tesis estatutaria.

El derecho administrativo moderno descansa en la teoría del origen legal de la competencia de los funcionarios públicos. La justificación de toda actuación del poder público es la ley, que es la creadora de toda la estructura administrativa y fija los caracteres y los límites de todos los órganos públicos. Todo órgano depende directamente de los términos de la ley que lo ha creado. Cualquier contravención a este principio nos interna en la teoría de los funcionarios de hecho.

Numerosas opiniones tratan de precisar la naturaleza jurídica de la función pública: Dos grupos de teoría intentan esta definición:

- a) Las teorías de derecho privado; y
- b) Las teorías de derecho público.

Las de derecho privado consideran que entre el Estado y sus trabajadores existe un contrato de arrendamiento de servicio, de mandato o de adhesión. El esfuerzo de estas teorías se concreta en encontrar alguna categoría jurídica de derecho privado que pueda tener semejanza con la relación que surge de la función pública.

Las teorías de derecho público toman los elementos generales de este derecho y pretenden aplicarlo a las relaciones entre el Estado y las personas que le prestan sus servicios. Las teorías de derecho público se preocupan por encontrar sus propias soluciones en las que predomina el interés público, sin menoscabo de cualquier otro interés, que puede ser considerado en la estructura general de una institución administrativa.

Diversas opiniones han surgido para definir la relación de los funcionarios y empleados con el Estado:

- a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado: Teoría Unilatreal;
- b) La que afirma que es un acto contractual; Teoría contractual;
- c) La que lo considera como un acto condición; Teoría Mixta, y
- d) La teoría del estatuto legal y reglamentario, que implica un acto materialmente administrativo; Teoría Estatutaria.

Tesis unilateral. Esta teoría sostiene que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y que no se requiere del consentimiento del agente público, porque se trata de una obligación impuesta por el orden público.

Desde luego en nuestro régimen constitucional es admisible esta tesis por excepción, al establecer en el artículo 5° Constitucional que expresa en su párrafo segundo: “En cuanto a los servidores públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurado así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirectamente Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito en los termino de la ley y con las excepciones que ésta señale.”

Tesis contractual: Esta tesis sostiene que la relación entre el Estado y sus trabajadores es una relación contractual, en la que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador. Este acto jurídico se perfecciona *res inter alios acta*. Ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación.

Se recurre también a otra categoría contractual, como son los contratos de adhesión, en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que otra se adhiere.

La relación entre el Estado y el funcionario y empleado público es una relación de derecho público, sin que deban intervenir consideraciones de derecho privado. Los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades públicas y en general, para realizar los fines del Estado, asignados a sus órganos. Lo cual no obsta para que ciertas instituciones oficiales se rijan por la Ley Federal del Trabajo.

Tesis acto condición: El acto condición deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que originan, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida.

Es un acto diverso, que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no pueden crear ni variar la situación que establece dicho estatuto que, además, permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina publicista, ha denominado "acto unión".

La tesis del estatuto legal y reglamentario. Las relaciones del Estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en las leyes y reglamentos. Es un acto unilateral del Estado que fija las condiciones que juzga

necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del agente, pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión.

El funcionario además de los derechos que le reconoce la ley, tiene .obligaciones que aseguran el interés del servicio.

La teoría del servicio civil descansa en este régimen jurídico, considerando que el Estado es el único que debe vigilar que se asegure el interés general y las ventajas de los propios servicios públicos. Correlativamente el sistema reconoce derechos a los trabajadores, que en ningún caso se deberán oponer al interés general. El nombramiento descansa en un acto de soberanía.

El artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1963, dispone:

"En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicará supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso. los principios generales de derechos y la equidad".

“Aún cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como está prevista en nuestra ley laboral, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea, en empleados, atenta nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para convivencia de los componentes de la sociedad. Por ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado”. (Índice de jurisprudencia 1917-1965, Cuarta Sala. Tesis jurisprudencial, número 200, página 187).

4.3 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Dentro de los antecedentes por la lucha de la defensa de los intereses de los trabajadores al servicio del Estado, realmente en nuestro País no hubo movimientos significativos, ni personajes que hayan enarbolado esta bandera. Este movimiento pudiéramos decir que se ha llevado a cabo a manera de crear instituciones que estabilizan a sus empleados en sus puestos o empleos, que

fijan sus derechos y deberes, que estructuran todo el sistema de seguridad social para la clase integradora de “servidores públicos” y que crea tribunales para sus contiendas con el Estado, es decir el movimiento laboral administrativo en México ha sido preponderantemente institucional, quedando inscritas en las disposiciones legales las conquistas de este importante segmento social.

El muy largo régimen porfirista, mantuvo un sistema de funcionarios públicos de tendencia pronta para acatar las determinaciones administrativas de un gobierno dictatorial.

El movimiento de la Revolución Mexicana de 1910, no creó por su situación convulsionada, ninguna ordenación jurídica protectora del servicio público. Pequeños intentos se iniciaron en 1911 para reconocer los derechos adquiridos por los servidores públicos en atención a su antigüedad, así tenemos el proyecto de Ley del Servicio Civil de los empleados federales, presentado por los diputados Justo Sierra Jr. Y Tomás Berlanga, el 14 de Julio de 1911, ante la Cámara correspondiente, sin que hubiera sido aprobada. Así como también fracasó el intento de Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, que el Diputado Amílcar Zentella presentó en la sesión del 30 de Octubre de 1929.

Pero realmente, fue hasta 1930 cuando se escucha con más fervor el clamor público de la necesidad urgente de la existencia de normas legales que

garantizaran la estabilidad de los servidores públicos, los que únicamente hasta este momento sólo habían obtenido como precaria protección de sus derechos, la garantía individual consignada en el artículo 5° Constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin justa retribución y sin pleno consentimiento.

Tanto la Ley, como la doctrina, así como la Jurisprudencia mexicana sostuvieron que los trabajadores al servicio del Estado, no podían gozar de la protección de la legislación del trabajo, sino que su situación la regulaban las leyes del Servicio Civil.

Transcribo del Tomo XXV, página 98, Quiroz J. M. 23 de Febrero de 1929, de la Segunda Sala publicada en el Semanario Judicial de la Federación, de la Época Quinta, la siguiente Tesis: **Empleados Públicos:**

“No quedaron en la prerrogativa que consagra la fracción XXII del artículo 123 Constitucional, para los trabajadores que emplean los particulares, pues la Constitución tendió a buscar el equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependan”.

El 14 de Julio de 1931, se publicó un Reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, sentando un gran precedente dentro de la legislación laboral del servicio público.

Posteriormente el 12 de Abril de 1934, se publicó el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, dictada por el Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, constituyendo el primer paso serio de regulación de los trabajadores al servicio del Estado. Este acuerdo tuvo una vigencia efímera hasta el 30 de Noviembre del mismo año; aunque sancionaba los derechos de percepción del sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnización y pensiones, etc. Esta disposición fue tachada de inconstitucionalidad, ya que tenía el grave inconveniente de no ajustarse a lo dispuesto por la Constitución que previene la existencia de una Ley y no de una disposición reglamentaria.

En el año de 1935, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, sintiéndose obligado el mencionado partido hacia los empleados públicos que integraban una gran parte de sus afiliados, con el propósito de mejorar su situación y definir sus derechos y obligaciones. A pesar que el proyecto era superior a la reglamentación expedida por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, fue desechado por el Congreso, pero sirvió

de antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de Septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial, el 5 de Diciembre del mismo año; fecha que viene a tener un significado especial para la clase trabajadora al servicio del Estado, ya que se considera el logro de sus más valiosas conquistas, para asegurar la estabilidad en el empleo del trabajador, reconocimiento de su antigüedad, la existencia de un Tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado.

Es importante señalar, por tratarse de una institución de jurisdicción para los conflictos burocráticos, que el proyecto de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, exponía: “Debiendo conocer para la mejor garantía de los empleados un Tribunal de arbitraje especial y juntas arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, colegiados y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado. Deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales de los trabajadores”. Aprobado éste proyecto, al expedirse el Estatuto en 1938, se creó el Tribunal de Arbitraje, como de revisión y de segunda instancia, pues los conflictos entre los servidores del Estado y cualquiera de los Poderes, eran planteados primero ante las juntas arbitrales, existiendo una en cada unidad burocrática.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue sustituido por el del 4 de Abril de 1941, con un contenido igual que el anterior.

Como los Estatutos de 1938 así como el de 1941, fueron tachados de inconstitucionales por las razones anteriormente expuestas, el 28 de Diciembre de 1963, se adicionó con el apartado "B", el artículo 123 Constitucional.

La iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos, señalaba:

"Los Trabajadores al Servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República, consigna para los demás trabajadores".

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general, con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública.

La seguridad social de los Trabajadores al Servicio del Estado, se alcanzó en la Ley del 28 de Diciembre de 1959, publicada el 30 del mismo mes y año, la cual creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Finalmente, el 27 de Diciembre de 1963, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada al día siguiente, que es la disposición reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que ha tenido varias reformas.

4.4. CLASIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFORMIDAD CON EL CONTENIDO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO VIGENTE.

Los tratadistas distinguen el concepto de funcionario y empleado, diciendo: "Se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y de empleado, la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concurra a la formación de la función

pública, de tal manera que examinando los conceptos, los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares, en tanto que existen al lado de ellos, todo el conjunto de agentes de la administración que sólo guardan la relación interna con el servicio para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades. Ahora bien, pudiéramos decir que se denomina agente público, funcionario o empleado a todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, para la cual desempeña una función pública cualquiera de naturaleza permanente y no accidental.

Concluyendo que el funcionario ahora servidor público, es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros de la administración, en donde su principal característica es la de tener una responsabilidad pública, por lo que está sujeto a la opinión del pueblo en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad.

Los funcionarios y empleados que colaboran en el Estado, están sometidos a regímenes diversos, según el órgano en el que presten sus servicios, ya sea el gobierno federal con cargo al presupuesto general de Egresos de la Federación, en un organismo descentralizado, en una institución nacional de crédito o en una empresa de participación estatal.

Los Trabajadores al servicio del Estado se pueden clasificar en los grupos siguientes:

Primer grupo: Trabajadores sometidos a la Ley de los Trabajadores al servicio del Estado, trabajadores sometidos a la Ley Federal del Trabajo.

Segundo grupo: Trabajadores de base y trabajadores de confianza.

Tercer grupo: Trabajador definitivo, interno, provisional. Por obra determinada o tiempo fijo.

Cuarto grupo: Trabajadores de presupuesto fijo y trabajador supernumerario.

Quinto grupo: Trabajadores con nombramiento, a lista de raya y trabajadores por contrato.

Sexto grupo: Autoridades y órganos auxiliares

4.5. LOS DEBERES Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Ley de los trabajadores del Estado contiene una enumeración de los principales deberes del servidor público, atendiendo a un principio básico de la Administración como es la continuidad de su actividad, que por regla general no debe ser suspendida o alterada, y la independencia e imparcialidad de ella para mantener el orden jurídico en una justa aplicación de las leyes y reglamentos. (artículo 43 de la LFTSE).

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado menciona en su artículo 44, lo siguiente: “Son obligaciones de los trabajadores al Servicio del Estado: I Desempeñar sus labores en la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; II Observar buenas costumbres dentro del servicio; III Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones de trabajo; IV Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; V Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; VI Asistir puntualmente a sus labores; VII No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo y VIII Asistir a los Institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

DEBER DE PRESTAR LA PROTESTA LEGAL

La Constitución mexicana en su artículo 128 dispone: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

La protesta es una promesa legal y política que liga al servidor público con el Estado, con efectos jurídicos que se relacionan con la función pública.

La protesta legal que obliga al trabajador público al deber de lealtad a la nación, es una forma para tomar posesión del cargo y comprometer públicamente a los funcionarios y empleados públicos, y para derivar de ella las responsabilidades en que incurran. Nuestra Constitución reduce la protesta a los funcionarios públicos, estimando no obligatoria esta acción para los empleados.

Se llama protesta solemne aquella que rinden los altos funcionarios al tomar posesión de sus cargos. La propia Ley se encarga de señalar la forma de la protesta y el ejemplo más significativo es el Presidente de la República, el cual de acuerdo con el artículo 87 de la Constitución, al tomar posesión de su cargo ante el Congreso de la Unión, prestará la protesta de Ley o la obligación de ejercer las funciones.

El servidor público, es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos. Por ello su principal deber es el de obediencia o deber de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para que ha sido designado. La jerarquía administrativa se asegura por el estricto cumplimiento de este deber.

En cuanto a la asiduidad del servicio nos referimos a la:

RESPONSABILIDAD.- El empleado está obligado a desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes, así como a las leyes y reglamentos respectivos.

De acuerdo al artículo 44 de la LFTSE, "Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares por algunas de las siguientes causas: por conclusión del término o de la obra, por muerte del trabajador, incapacidad permanente, etc.

CONTINUIDAD.- El empleado está obligado a desempeñar sus labores durante el tiempo que fijen los horarios, reglamentos interiores de trabajo o disposiciones administrativas que así lo establezcan. "Es causa de cese cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada", este precepto está contenido en el inciso B de la fracción V del artículo 46 de la LFTSE.

EXCLUSIVIDAD.- El empleado debe desempeñar personalmente la función pública. Para el cabal cumplimiento de los deberes que ella impone, ya que no puede desempeñar otras actividades oficiales o privadas que aquellas que le son expresamente autorizadas.

En cuanto a las obligaciones morales que regulan el comportamiento de los servidores públicos, se enfocan preponderantemente a la obediencia jerárquica, la discreción y lealtad.

DEBER DE DILIGENCIA.- Este deber, se considera como obligación fundamental del empleado, e implica la prestación de sus servicios personalmente dentro del horario fijado, con una asistencia regular, así como las demás condiciones que el servicio lo requiera.

EL DEBER DE OBEDIENCIA.- “Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores”. Inciso G de la fracción V del artículo 46 de la LFTSE, esto constituye una causa de cese del trabajador al servicio del Estado, ya que es un deber del trabajador someterse a la dirección de sus jefes y obedecer las ordenes superiores jerárquicas, así como cumplir con las obligaciones que le imponga el reglamento interior de trabajo.

DEBER DE DISCRECIÓN Y SECRETO PROFESIONAL.- Este deber de fidelidad, esta fundamentado en la fracción IV del artículo 44 de la LFTSE, que dice: “Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo”. Este deber de fidelidad llamado también secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva en los asuntos de que conozca con motivo de su empleo. Estos asuntos

requieren la reserva, principalmente en determinados ramos de la Administración, en que incluso se puede poner en riesgo tanto al propio Estado, como al interés público.

DEBER DE SEGURIDAD.- Este deber se encuentra fundamentado en la fracción V del artículo 44 de la LFTSE. “Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros

El deber de seguridad tiene por objeto evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o pertenencias del empleado o de sus compañeros.

EL DEBER DE LEALTAD.- Este deber se inicia con el derecho que tiene la Administración de exigir a sus subordinados fidelidad, honestidad y sinceridad y cuando el empleado público protesta su fiel cumplimiento de la Constitución y las leyes que de ella emanen.

EL DEBER DE RESIDENCIA.- El nombramiento debe contener el lugar en que prestará sus servicios. Así lo contempla el artículo 15 de la LFTSE, “El empleado tiene la obligación de residir en el lugar en que preste sus servicios, así como permanecer en sus funciones el tiempo fijado.

4.6. LOS DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Los derechos de los servidores públicos son de carácter económico, como: el sueldo, el grado de carrera administrativa, gratificaciones, incentivos y por otra parte, existen los derechos no económicos, entre otros: el derecho al cargo, que implica derecho al nombramiento del funcionario, derecho de ascenso, derechos honoríficos, vacaciones, permisos, licencias. La sindicalización es regulada por la Ley.

La doctrina determina a esta materia la protección jurídica de los agentes públicos.

Estos derechos que son los que el trabajador tiene en relación al Estado, se consagran en su calidad de titulares o instrumentos de la función administrativa o de personas físicas que reclaman de la organización gubernamental los elementos necesarios para subsistir decorosamente y hacer frente a sus necesidades personales y familiares para atender con eficacia los servicios públicos.

Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, se encuentran ampliamente reconocidos en el artículo 123, apartado "B", de la

Constitución, así como en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y demás disposiciones administrativas.

DERECHO AL CARGO O EMPLEO, O DERECHO A LA ESTABILIDAD.- La inamovilidad y estabilidad son la base de los derechos del trabajador público, según lo contempla la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 6° “Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior (art 5°) y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.

El derecho al cargo más que un derecho autónomo, es el presupuesto y la condición de los otros derechos, porque equivale al derecho de permanecer en la relación del empleo, dentro del cual se contienen los demás.

DERECHO AL ASCENSO.- Pasar de una categoría interior a otra superior dentro del quehacer público conlleva a mayores responsabilidades y desde luego a una mejor remuneración. El ascenso es un derecho legítimo del trabajador que aspira a desempeñar eficientemente su labor. Es una forma de combinar el interés público del servicio, que exige un trabajo eficiente y el interés privado del empleado que a partir de su nombramiento cuenta

con la garantía de un empleo y de un salario en la búsqueda de una mejor calidad de vida.

SISTEMA DE SELECCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- La fracción VII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, expresa: "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública".

Dice García Oviedo, que "La administración no es sólo una jerarquía de oficios y de órganos, sino también de competencias. El Estado debe premiar la laboriosidad de sus servidores porque además de estimularlos, asegura" el servicio público con eficiencia. El derecho al ascenso es un elemento básico de la carrera administrativa que debe acompañarse de una mayor dignidad burocrática y de un aumento en el sueldo del trabajador"

Entre los sistemas de selección podemos mencionar entre otros:

- Por nombramiento
- Por elección
- Por Ley
- Por sorteo

- Por concurso
- Por oposición

DERECHO AL SUELDO O SALARIO.- El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas.

Los niveles de sueldo del trabajador que consignen sueldos equivalentes al salario mínimo deberán incrementarse en el mismo porcentaje en que se incremente éste.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público, tomando en cuenta la opinión de la federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, fijará las normas, lineamientos y políticas que permitan establecer las diferencias en las remuneraciones asignadas para los casos de alcances en los niveles de tabulador que se originen con motivo de los incrementos a que se refiere el párrafo anterior. Así lo estipula el artículo 6° de la LFTSE. Mientras que el apartado "B" del artículo 123 Constitucional contempla: que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de ellos. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general. A trabajo igual corresponderá salario

igual, sin tener en cuenta el sexo. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes.

Estos preceptos guardan relación con otras disposiciones de la Constitución, como los artículos 4° y 5° De ellos resulta el salario como una retribución justa de servicios.

De acuerdo con los presupuestos analizados, el empleado tiene un verdadero derecho sobre su sueldo, que es fijado tanto en relación con el servicio público, como atendiendo al rango de desempeño, así como las condiciones del propio servicio público.

DERECHO A LICENCIAS, VACACIONES Y DESCANSOS.-

Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedades y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

- a) Para el desempeño de comisiones sindicales.
- b) Cuando sean promovidas temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencias diferentes a la de su adscripción.
- c) Para desempeñar cargos de elección popular.

Estas particularidades sobre las licencias están contenidas en la fracción VIII del artículo 43 de la LFTSE.

Respecto a las vacaciones, el artículo 123, apartado "B" de la Constitución, contempla: "Que los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de 20 días al año". En tanto que el artículo 30 de la LFTSE, estipula: Los trabajadores que tengan mas de seis meses consecutivos de servicio disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborales cada uno, en las fechas que señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizan de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones".

Por lo que respecta a descansos del precitado apartado "B", fracción II del artículo 123 dispone: "Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador un día de descanso, cuando menos, con goce de salario integro".

4.7. LA RESPONSABILIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

De acuerdo a lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos, 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 a 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 encargo, sólo 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 las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a la Constitución Política Federal, y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En su último párrafo, el artículo 108 constitucional, dispone que las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo del precepto de referencia 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.

CAPITULO V.
EL INGRESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

5.1 LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que la relación jurídica de trabajo, se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

Por otra parte, le Ley en mención considera que un trabajador, es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Según la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado. los trabajadores se dividen en dos grupos: trabajadores de confianza y de base.

Trabajadores de Confianza. Son los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República.

En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de la Ley de referencia, ya sean de:

- a) Dirección (a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos. Subdirectores y jefes de departamento).
- b) Inspección, vigilancia y fiscalización: (jefaturas y subjefaturas), así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente este desempeñando tales funciones.
- c) Manejo de fondos o valores.
- d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-directores generales, así como de personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones
- e) Control directo de adquisiciones.
- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores
- g) Investigación científica.

- h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias de Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.
- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares y Ayudantías.
- j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director general de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios de que habla la fracción I de la Ley de referencia.
- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías preventivas.

En el Poder Legislativo, en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero general, los Cajeros de Tesorería, el director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En el Poder Judicial, los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del D.F., los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Trabajadores de Base, son aquellos no incluidos en la enumeración anterior, y serán inamovibles. Los de nuevo ingreso serán inamovibles hasta después de los seis meses de servicio.

Cabe mencionar que la clasificación de trabajadores de base o de confianza, debe ser determinada al crearse la categoría o cargo de los no comprendidos en el artículo 5° De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte, la Ley en mención. establece que quedan excluidos del régimen de la ley, los trabajadores de confianza miembros del ejército, armada. marina, así como aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o sean sujetos al pago de honorarios.

Otras de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son las siguientes:

- a) Que los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y solo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio.
- b) Que lo trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.
- c) Que los nombramientos deberán contener: las generales de las personas, los servicios que van a prestar, el carácter de nombramiento (definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada), sueldo y duración de la jornada de trabajo.
- d) Que en ningún caso el cambio de funcionario de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores.

De acuerdo al artículo 43 de la referida Ley, los titulares tienen las siguientes obligaciones:

- I. Preferir en igualdad de condiciones, conocimientos, aptitudes y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados; a los que fueran la única fuente de ingreso familiar; a los que hubieren prestado servicio anteriormente; a los que acrediten tener mejor derecho conforme al escalafón.

- II. Establecer escuelas de Administración Pública en las que se impartan cursos que capaciten a los trabajadores para obtener ascensos conforme al escalafón.

5. 2. PROCEDIMIENTOS PREVIOS PARA EL INGRESO

Existen diversos sistemas básicos de designación de funcionarios públicos:

- **Por nombramiento:** Cuando la designación la efectúa un solo individuo.
- **Por elección:** Cuando la elección se hace por varios individuos. La elección puede ser popular (por el conjunto de los ciudadanos), por colegio electoral (órgano constituido ex profeso para la designación), por órgano específico (órgano preconstituido y con atribuciones diversas y adicionales designar) o por cooptación (los propios candidatos designan de entre ellos).
- **Por ley:** Cuando el sujeto es designado no por una acto discrecional de voluntad, sino por mandato de la ley; es decir que la investidura se obtiene de manera automática por ministerio de ley.
- **Por sorteo:** Cuando la designación se hace por azar, sin intervención de la voluntad humana.

- **Por concurso:** Está conformado por una serie de prueba o evaluaciones de capacidad, que permiten determinar el grado de aptitud de un empleado, el cual es calificado por el jurado respectivo. La admisión a concurso puede verse limitada por la comprobación de determinadas condiciones o circunstancias.

- **Por oposición:** Es la propia administración, la que selecciona al personal, previa la realización de determinadas pruebas de capacidad.

De acuerdo a la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado: La elección del presidente. será en forma directa y en los términos en que disponga la Ley electoral.

La elección de la Cámara de diputados se efectúa de la siguiente forma: Son 300 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa. mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La elección de la Cámara de Senadores se efectúa de la siguiente forma. Son 128 senadores de los cuales en cada Estado y en el D.F.; dos serán elegidos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de

representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, será de la siguiente forma: se somete al senado terna presentada por el Presidente. Se designa por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

El nombramiento de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, es realizado por el Consejo de la judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia nombra y remueve a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito conforme a la ley de la carrera judicial.

5.3. EL ACTO JURÍDICO DE INGRESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

Primeramente es necesario distinguir entre Función Pública y Funcionario Público. ya que la primera constituye el órgano-institución y el segundo es el órgano-individuo o funcionario propiamente dicho, en otras palabras, la función pública se manifiesta por la voluntad de órgano-institución, mientras que el

órgano individuo, es decir, el funcionario es quien ejerce esa voluntad exteriorizándola. ⁴

La Función Pública se forma con el conjunto de deberes, derechos, y situaciones que se originan entre el estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de personal administrativo, eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y demás actividades del estado. ⁵

Una vez hecha la distinción entre Función Pública y Funcionario Público y expuestos los diferentes métodos para ingresar a la Función Pública, es oportuno ahora comentar el acto jurídico que le da tal carácter.

Serra Rojas afirma que por principio diremos que con anterioridad a la expedición del primer estatuto de los trabajadores al servicio del Estado, los titulares del Poder Ejecutivo Federal nombraban y removían libremente al personal de la Administración Pública mexicana. ⁶

El artículo 89 Constitucional, en su fracción II señala que entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República está la de nombrar

⁴. Canasi Jose, Derecho Administrativo, parte general volumen I, Ed. Depalma 1981. Pag.533

⁵ Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo, primer curso. Ed. Porrúa, México 1992. Pag. 359

⁶ Obra citada, pag. 377

y remover a los altos funcionarios, a los funcionarios superiores de la administración y desde luego la de nombrar y reconocer libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

Como no existían disposiciones en contrario en la Constitución, ni se disponía de una Ley del Servicio Civil, los nombramientos y remociones se hacían libremente y en la mayor parte de los casos en forma injusta.

Por lo que corresponde a la Ley Federal del Trabajo, ésta ordenó que las relaciones entre el Estado y sus Servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan.

La propia Suprema Corte expresó que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y por lo tanto no gozaban de las prerrogativas del artículo 123 Constitucional.

Durante el régimen del Presidente Abelardo I Rodríguez, se expidió el acuerdo presidencial (D.O.F del 12 de Abril de 1934), estableciendo el Servicio Civil por un tiempo determinado.

Posteriormente se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (publicado en el D.O.F. el 5 de Diciembre de 1938) varios años de vigencia fueron suficientes para comprobar los problemas que originaba su aplicación que llegó a provocar problemas a la Administración Pública.

La revisión del estatuto se convirtió en un tema político y al mismo tiempo se realizó una fuerte campaña para elevarlo a la categoría de la Ley Constitucional. Dicho proceso político culminó con la adición del artículo 123 Constitucional de un apartado B con diversas fracciones que son las bases orgánicas de la nueva situación de la Función Pública.

Serra Rojas comenta que por Estatuto, se debe de entender como el conjunto de preceptos jurídicos que rigen las relaciones entre el Estado y sus servidores determinan los derechos y obligaciones de los mismos, aclara que la expresión Estatuto era errónea, en cuanto que, por definición Estatuto es un conjunto de normas jurídicas.

En el actual sistema administrativo mexicano derivado de la reforma constitucional, la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado

organizará escuelas de Administración Pública (artículo 123 apartado B, fracción VII de la Constitución).

Por lo que se refiere a los elementos jurídicos del nombramiento, tanto la Ley de los Servicios de los Trabajadores al Servicio del Estado o Ley de los Servidores del Estado, como las demás leyes administrativas relacionadas con la Función Pública, señalan al nombramiento o acto de ingreso a la Función, como el más importante de los actos administrativos y como el medio normal para seleccionar a los servidores del Estado.

El nombramiento es un acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público, es investido para el ejercicio de una función.

El artículo 12 de la Ley de los Servidores Públicos establece que “los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o para estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.

Una vez establecido por el nombramiento es el acto por el cual se ingresa a la función pública, es oportuno entonces mencionar que la naturaleza jurídica del acto por el cual se efectúa la incorporación al servicio del Estado, ha sido objeto a través del tiempo de diferentes apreciaciones.

En un tiempo y antes de la separación del derecho civil y el derecho público se consideraba a dicho acto como un contrato ordinario del derecho civil, es decir, el Estado actuaba de una manera unilateral, ya que exigía de los subordinados, la prestación de ciertos servicios y si el requerido otorgaba su consentimiento, lo único que realizaba era reconocer su carácter de súbdito.⁷

5.4. SU NATURALEZA JURÍDICA: LAS TEORÍAS JURÍDICAS

Gabino Fraga determina que las teorías que trataban el tema acerca de la naturaleza jurídica de la función pública, pueden reducirse en dos las de derecho privado y las teorías de derecho público.⁸

Dentro de las de derecho privado. se establece que por ambas partes (Estado y Funcionario), se requiere y exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado.

En otras palabras, pretenden insertar la relación que se da entre funcionario y el Estado, por razón de la función pública en los moldes del derecho civil tradicional y considera que se trata de un contrato de locación de obras o bien de un contrato de mandato, según se trate de prestación de

⁷.- Op. Cit. pag. 55

⁸ Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Mexico, 1966, pág. 131.

servicios materiales o de realizar, en nombre y representación del estado¹ actos jurídicos.

Continúa diciendo el maestro Fraga que todas las teorías civilistas sobre la función pública deben de descartarse, ya que el régimen en que el Estado interviene es de derecho público; también porque en la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diferentes esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y por lo mismo el régimen jurídico de dicha función debe de adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir categoría jurídica para obstruir la satisfacción del interés general.

Concluye diciendo que como las normas que están inspiradas en tal exigencia, son normas de derecho público, deberán ser igualmente de derecho público las relaciones que constituyen la función pública.

Andrés Serra Rojas coincide con Fraga al señalar que existen dos grupos de teorías que intentan precisar la naturaleza jurídica de la función pública, las cuales son como ya los expusimos anteriormente, de derecho público y de derecho privado.⁹

⁹Op. Cit. Pág. 379

En relación a las de derecho público, Serra Rojas expone que estas teorías toman los elementos generales de este derecho y pretenden aplicarlo a las relaciones entre el Estado y las personas que le presten sus servicios.

De igual manera las teorías de derecho público tratan de encontrar soluciones en las que predomina el interés público, todo esto, sin menoscabo de cualquier otro interés que puede ser considerado en la estructura general de una institución administrativa.

Como podemos observar, ambos juristas son claros al establecer los dos tipos de teorías que pudieran explicar la naturaleza de la función pública, ahora corresponde analizar cuales son ellas y en que consiste cada una.

Por principio de cuentas, Gabino Fraga expone en su obra que una vez determinado que es de derecho público lo concerniente a las relaciones del Estado y sus empleados. existen tres tesis al respecto y estas son:

a) LA QUE SOSTIENE QUE ES UN ACTO UNILATERAL DEL ESTADO.- Esta tesis sostiene que la relación de servicio no solamente no es contractual, sino que ni siquiera requiere del consentimiento del particular, que ella constituye una obligación que imperativamente se impone por el Poder Público. Serra Rojas también llama a esta Tesis Teoría Unilateral.

b).- LA QUE AFIRMA QUE ES UN ACTO CONTRACTUAL.- De acuerdo a esta tesis, se considera que la función pública nace de un contrato administrativo desde el momento en que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes. Por su parte Serra Rojas comenta que en esta tesis ambas voluntades (Estado y funcionario) se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación. A esta tesis él le llama Teoría contractual.

c).- LA QUE CONSIDERA UN ACTO CONDICIÓN.- El acto de nombramiento para un cargo público no es ni un acto unilateral (pues no se puede imponer obligatoriamente) ni un contrato porque no origina situaciones jurídicas individuales. Serra rojas, llama a esta tesis teoría Mixta.

Dicho en otras palabras, es un acto diverso cuyas características son las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra del particular que acepta el nombramiento y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es , no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y

obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público.

Ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina publicista, denomina acto de unión.

Para Serra Rojas existe otra teoría que trata de explicar la naturaleza de la función pública y esta es la Teoría del Estatuto legal y reglamentario, que implica un acto materialmente administrativo (Teoría Estatutaria).¹⁰

Según la citada teoría, las relaciones del Estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en las leyes y reglamentos. Es un acto unilateral del Estado que fija las relaciones que considera necesarias para el servicio sin que intervenga la voluntad del agente, pues es la facultad exclusiva de los Poderes de la Unión.

El funcionario además de los derechos que reconoce la ley, tiene obligaciones que le aseguran el interés al servicio.

¹⁰ Op. Cit. Pág. 381

En conclusión el nombramiento es un acto administrativo que tiene diversas connotaciones, según la óptica del estudioso de la Administración Pública, entre otros puede ser: unilateral, contractual, condicional, mixto, etc.

Por lo tanto, el nombramiento es un acto bilateral por intervenir dos voluntades; el Estado, que nombra y el particular que acepta.

5.5 NOCIÓN DE FUNCIONARIO PÚBLICO: ALTO FUNCIONARIO, EMPLEADO Y SERVIDOR PÚBLICO.

LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los Altos funcionarios de la Federación comprenden a los funcionarios colocados en la cima de la organización del Estado y a quienes se encarga de la decisión y responsabilidad de los importantes problemas de la Administración Pública.

El manejo de los negocios públicos requiere en cada uno de los poderes y entidades federativas de un grupo de funcionarios, la mayor parte de ellos de elección popular, que expresen la voluntad del Estado, sea para elaborar una ley, para aplicarla, o para dirimir una controversia, o para el gobierno de un

Estado-entidad, de un puesto importante de la administración pública, como un Secretario de Estado o el Procurador General de la República.

FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS

La Administración pública se desenvuelve con la acción continua, permanente y eficaz, de varios miles de personas que ocupan las diversas categorías, que actualmente fija el presupuesto de egresos de la Federación y el presupuesto de egresos del gobierno del Distrito Federal y de las demás instituciones administrativas, encargadas de llevar a cabo los fines del Estado.

La acción para estos elevados propósitos sociales, obliga a la creación de un estricto régimen de derecho público, que asegure las exigencias de los servicios públicos, al mismo tiempo que regula y protege a los servidores del Estado.

Sin embargo, la expresión más empleada, histórica y legalmente, ha sido la de funcionarios y empleados públicos. La distinción señalada ha sido proverbial. Por lo demás, y fuera de los casos de responsabilidad a que alude la Constitución, la distinción no ha tenido importancia, y ha sido frecuente emplear los términos indistintamente y con poca precisión.

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

Tal es la denominación que emplea la ley: “Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional”.

FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Las personas jurídicas públicas actúan mediante voluntades humanas o se ponen a su servicio. El elemento humano es el nervio motor de dichos entes. En algunos casos el querer de esos seres humanos vale la expresión de voluntad de la persona pública; otras veces las personas físicas al servicio de ésta se limitan a realizar actividades materiales o técnicas, cuyas consecuencias se imputan a la misma. Los primeros son titulares de los órganos de la persona pública; los segundos no tienen esa calidad.

Las distintas personas públicas estatales utilizan para el cumplimiento de sus fines un número elevadísimo de personas físicas. Ese conjunto de personas al servicio de la entidades estatales constituye el funcionariado público y su actividad se regula por normas y principios especiales, cuyo análisis es precisamente el objeto de este capítulo.

La actividad que realizan esas personas que integran el funcionariado público es muy variada. Ya vimos que unos actúan como titulares de los órganos y otros simplemente realizan tareas materiales, técnicas, etc.; pueden individualizarse los que ejercer funciones políticas y los que no tienen tales funciones; los hay con cargos permanentes, a término y también transitorios, retribuidos u honorarios; algunos ejercer funciones de autoridad pública y otros simplemente tareas de carácter industrial y comercial; existen quienes están dedicados exclusivamente a la función pública y quienes simultáneamente trabajan en actividades particulares; etc.

Esa extrema variedad de situaciones ha hecho surgir el problema de si todas las personas que trabajan en las entidades estatales merecen el calificativo de funcionario público o si éste debe reservarse sólo para determinadas categorías de aquellas, debiendo las restantes denominarse empleados, auxiliares. Requisados, etc.

En parte el problema es de mera terminología y mientras se reduce a eso tanto da usar el calificativo genérico de funcionario público o sustituir dicha expresión por la de agente público u otra cualquiera, estudiando luego separadamente las distintas categorías. Lo que interesa no es la denominación, sino el régimen jurídico aplicable a ese personal. Pero en parte el problema es de fondo porque la expresión funcionario público aparece con frecuencia en el derecho positivo y, por lo tanto, el concepto que se admita puede hacer variar el alcance de dichas normas.

Los funcionarios constituyen pues, sólo una parte de los individuos empleados en los agentes públicos, utilizando la terminología de JEZE, o de los agentes públicos según la expresión de BONNARD y ROLLAND. Además de aquéllos estarían los gobernantes, los auxiliares, los requisados, los empleados, etc. Así mismo existen personas que prestan su concurso a la administración pública para el cumplimiento de sus fines propios, pero sin entrar a sus servicio: son llamados colaboradores, forzosos o voluntarios.

Los conceptos expuestos no siempre predominaron en Francia. La doctrina de fines del siglo pasado se orientaba en otra dirección admitiendo un concepto mas amplio del funcionario público, que abarca todas las personas que, designadas por la administración, colaboraban de manera continua en la gestión de la cosa pública. En el momento actual se señala un movimiento en el

mismo sentido, para extender la noción de funcionario y abarcar otras categorías de individuos al servicio de la administración.

De ahí que tenga razón WALINE cuando expresa que “la definición de funcionario puede variar según el punto de vista en que uno se coloque” y que en relación a la responsabilidad, así como a la potestad disciplinaria, la “noción de funcionario es muy amplia”, mientras que respecto “de las ventajas de la carrera administrativa, el concepto es más restringido”.

En Italia la doctrina siguió una orientación distinta. Según la opinión predominante, funcionarios públicos son las personas que ocupan los *pubblici uffici*, es decir, los titulares de los órganos en cuyo carácter expresan la voluntad de la administración para la cual actúan. Todas las demás personas que trabajan en la administración son “dependientes no funcionarios”

Prescindiendo de las funciones que ejerce la persona al servicio de la administración y tomando en cuenta el carácter como presta su trabajo, distínguese el “empleado público” del “honorario”. Aquel es el que realiza una prestación permanentemente, profesional y retribuida de su actividad; éste, el que actúa desinteresadamente, sin retribución.

En consecuencia, como no se trata de clasificaciones antagónicas, pueden superponerse dichas calidades. Así, hay funcionarios públicos honorarios es decir que actúan gratuitamente y funcionarios que son empleados públicos porque además de ocupar un *ufficio*, lo harán por retribución profesionalmente a su vez a los empleados públicos pueden no ser funcionarios: cuando prestan sus servicios sin ocupar un *ufficio*..

La cuestión se oscureció al sancionarse el Código Penal de 1930, porque éste definió con más precisión que el anterior las categorías de *pubblico ufficiale* y *persona incaricata de un pubblico servizio* (arts. 357 y 358 del Código Penal) las cuales no corresponden con las nociones expuestas precedentemente la de funcionario público. Y aunque la nueva categorización era puramente a efectos penales, influyó en la doctrina administrativa, introduciendo cierta confusión.

La doctrina española se inclina, siguiendo la orientación del Código Penal por un criterio amplio, definiendo el funcionario público como la persona que, designada por autoridad competente, ejerce funciones públicas. Luego dentro del género funcionario público, se hacen diversas categorías.

Tal es en líneas generales el panorama de la doctrina europea en los países analizados. En los países latinoamericanos existe análoga diversidad de opiniones.

BIELSA denomina agentes a las personas que actúan en el Estado y, luego, refiriéndose concretamente a los agentes administrativos, distingue los funcionarios de los empleados. BULLRICH también separa los funcionarios de los empleados de los gobernantes. Ambos autores reconocen que el derecho positivo argentino no consagra la distinción, pues utiliza indistintamente las expresiones funcionario y empleado público.

Analizando las disposiciones pertinentes de la constitución mexicana, Fraga entiende que consagran la diferenciación entre funcionarios y empleados. por parte, en cuanto al criterio para distinguir unos y otros, adhiere a la opinión de BIELSA.

Un punto de vista análogo sostiene VARAS CONTRERAS. el cual opina que la distinción entre funcionario y empleado está consagrada con la constitución chilena; pero estima que la diferencia entre uno y otro radica en que el funcionario ejerce autoridad, mientras que el empleado simplemente participa de las funciones administrativas, sin aquel atributo.

REVILLA QUEZADA también admite el distingo entre funcionario y empleado, aunque reconoce que no está consagrado por el derecho positivo boliviano en el cual ambas expresiones se utilizan indistintamente.

El derecho positivo de todos los países recogen el concepto amplio de funcionario público, ya sea a los efectos penales derivados de la actividad funcional, o a fines jubilatorios, o para determinar la responsabilidad patrimonial y disciplinaria, etc.

Es cierto que no todas las personas que entran en el concepto amplio de funcionario público están sometidas a un mismo régimen jurídico. Pueden individualizarse muchas categorías de funcionarios. Así, hay funcionarios, gobernantes y no gobernantes; permanentes a término y temporarios; judiciales y administrativos, y entre éstos, civiles, policiales, militares, etc.; hay quienes hacen de la función pública su carrera profesional y quienes la ejercen accidentalmente pero a cualesquiera que sean las diferencias entre unos y otros. todos son funcionarios públicos.

Restringir el concepto crea dificultades innumerables, no sólo por la posibilidad de hallar un criterio claro para distinguir quienes son funcionarios y quienes no, según lo hemos visto precedentemente, sino porque los resultados no se ajustan a la realidad. Prueba de ello se tiene en los esfuerzos

interpretativos que luego hay que hacer para aplicar a los no funcionarios muchas disposiciones que, según su texto claro, se refieren exclusivamente a los funcionarios.

Por otro lado, el examen del derecho comparado muestra que la mayoría de los países se utilizan indistintamente las expresiones “funcionario” y “empleado público” y otras que tienen un significado análogo. En consecuencia, no parece lógico distinguir allí donde el derecho no distingue, máxime que doctrinalmente no existen motivos para hacerlo.

Es cierto que en algunos países está consagrado a texto expreso un concepto restringido de funcionario público. Pero son soluciones de excepción, que a nuestro juicio no deben generalizarse.

Finalmente cabe la pregunta de si, en vista de las discrepancias sobre el concepto funcionario público, no convendría sustituir esa expresión, en su sentido amplio, por la de agente público. Planteando así el problema, como una cuestión de pura terminología, carece de trascendencia. Pero a pesar del apoyo que ha merecido de parte de la doctrina, la innovación tiene el inconveniente que la expresión de funcionario público esta incorporada al léxico jurídico y sobre todo el derecho positivo, señalándose en el derecho público moderno una marcada tendencia a su generalización.

Teniendo en cuenta lo expuesto, consideramos funcionario publico a todo, individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal.

El maestro Andrés Serra Rojas. señala que:

Es indudable que la ley ha querido darle una señalada significación al concepto de funcionario, ya que se le provee de imperium, es decir , poderes propios a la función que desempeña, como facultad de ordenar y decidir. En cambio el empleado aparece como un mero ejecutor, sin facultades determinadas, o que ejercer por delegación o reglamentariamente.

El funcionario público se caracteriza:

Por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura.

El concepto de funcionario alude:

1. Una designación legal;
2. El carácter de permanencia;
3. El ejercicio de la función pública que le da poderes propios.
4. Su carácter representativo.

Podemos señalar algunos ejemplos de funcionarios públicos son aquellos a que se refiere el artículo 89 fracción II, III, IV, V de la constitución.

Ante este conjunto de agentes del poder público ¿Como internarnos para distinguir, en los límites de la ley mexicana, a cuál categoría debemos aplicar la denominación de funcionario y a cuál de la empleado público?.

El agente público es toda persona que participa en la gestión de un servicio público directamente o bajo el control del Estado. Es necesario, dice Waline, no confundir la noción de funcionario que es una noción administrativa con la de agente, por oposición al gobierno, que es una noción de derecho constitucional que ha sido particularmente estudiada por Duguít. Es gobernante toda persona que participa en la gestión de los asuntos públicos, a consecuencia de una designación que le confiere o le supone una fuerza política sea persona, sea representativa. Agente público, es toda persona que participa de una manera puramente temporal o accidental en la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante. Nada importa el modo de participación en la actividad pública, bien sea por actos jurídicos o por simples operaciones materiales. Los agentes públicos los clasifica en dos grandes categorías: agentes funcionarios y agentes empleados. Esta distinción está vinculada al modo en que los agentes participan en el funcionamiento de los servicios públicos.

LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Actualmente la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el capítulo denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos”, en el artículo 108 se refiere a los servidores públicos, a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, al Presidente, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal. (D.O.F. del 28 de Diciembre de 1982).

Respecto a los “altos funcionarios”, la Constitución ya no usa dicha expresión, como la había hecho anteriormente el artículo 110, en su redacción inicial, por lo que parece que ahora la división para los efectos de las responsabilidades debe de hacerse entre sujetos al juicio político, enumerados en el mencionado artículo, y los servidores públicos correspondientes a la Administración Centralizada o Descentralizada

En relación a los funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida en la doctrina señalar cuáles son los caracteres que los separan.

Entre las opiniones que se han expresado para hacer la distinción, podemos señalar las siguientes:

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

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

2. Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, pues bien pueden encontrarse entre los que se llaman funcionarios algunos que tienen la misma permanencia que los empleados.

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

3. También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula en el Estado.

Si la relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es de derecho privado, al empleado.

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

Esta distinción como se ve, se confunde con las autoridades y de auxiliares que ya hemos expuesto en paginas anteriores. Sin embargo creemos que la noción de funcionario no se confunde completamente con la de autoridad pues tendremos oportunidad de señalar que mientras que los funcionarios son autoridades, no todas las autoridades son funcionarios.

5.- Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y empleado al que las tiene en reglamentos.

6.- Por último, se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.

CAPITULO VI.

LA RELACIÓN JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

6.1 DEBERES Y OBLIGACIONES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Gabino Fraga realiza un estudio en su libro de Derecho Administrativo acerca del conjunto de obligaciones que se tienen en razón de una calidad de funcionario o empleado público.

Principia afirmando que los deberes que la función pública impone son. “Previamente a la toma de posesión del cargo y, en consecuencia a la iniciación de labores, la Constitución impone a los funcionarios públicos, sin excepción alguna, la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ellas emanan”, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 128 Constitucional

En el texto primitivo de la Constitución de 1857, en su artículo 121, se decía que los funcionarios deberían prestar juramento, antes de tomar posesión, de guardar dichas leyes; pero al consumarse la separación de la Iglesia y el Estado, por virtud de las adiciones y reformas del 25 de septiembre de 1873, se estableció en el artículo 4, que la simple promesa de decir verdad sustituiría al

juramento religioso con sus efectos y penas, y en la ley del 14 de Diciembre de 1874, orgánica de aquellas adiciones y reformas, se previno que la simple promesa de decir verdad y la de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituyen al juramento religioso en sus efectos y penas; pero una y otra sólo son requisitos legales cuando se trata de afirmar un hecho ante los tribunales, en cuyo caso se prestará la primera. y la segunda cuando se tome posesión del cargo o empleo. Esta última se prestará haciendo protesta formal, sin reserva alguna, de guardar y hacer guardar en su caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con sus adiciones y reformas y las leyes que de ella emanen. Tal protesta la deberán prestar todos los que tomen posesión de un empleo o cargo público, ya sea de la federación de los Estados y de los Municipios. En los demás casos que con arreglo a las leyes el juramento producía algunos efectos civiles deja de producirlos la protesta, aún cuando llegue a prestarse, según el artículo 21 de la mencionada ley.

Por su parte la Constitución de 1917, en su artículo 130 dispone que: “La simple promesa de decir verdad y de cumplir con las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley”.

La cita de todas estas disposiciones ha tenido por objeto descubrir el significado de la protesta exigida. Como se puede apreciar ella equivale a la

promesa solemne de cumplir con la obligación de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, y como se desprende del artículo 21 de la ley Orgánica de 1874, anteriormente transcrito, esa promesa sólo produce efectos legales cuando se hace tomar posesión de un empleo o cargo.

Continúa Gabino Fraga estudiando los deberes y obligaciones de la función pública, señalando que el artículo 44 de la Ley reglamentaria impone a los trabajadores al servicio del estado, las siguientes obligaciones:

- a) Desempeñar las labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- b) Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- c) Cumplir las obligaciones que les impongan las condiciones generales de su trabajo;
- d) Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- e) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- f) Asistir puntualmente a sus labores;
- g) No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo;
- h) Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Por otra parte encontramos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su título tercero, Capítulo I, señala los sujetos y obligaciones del servidor público.

El artículo 46 de la ley de referencia, estatuye que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2.

Por su parte, el mencionado artículo 2 de la citada ley, señala que son sujetos de la ley respectiva, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

El artículo 47 de la ley en mención, señala las obligaciones propias del servidor público.

Por lo que concluimos diciendo que entre los deberes y obligaciones de la función pública, se contemplan los siguientes:

- A) El deber de prestar la protesta legal.
- B) La obligación de ejercer las funciones.
- C) El deber de diligencia.
- D) El deber de obediencia

- E) El deber de discreción y secreto profesional.
- F) El deber de seguridad.
- G) El deber de lealtad y fidelidad a la Nación Mexicana.
- H) El deber de residencia.

6.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

Ahora bien, cabe mencionar lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, mismo que a la letra dice:

“ART. 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo cumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicios de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes y programas presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año. así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba;

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios. Incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de

negocios. o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien del que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaria a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo. cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Quando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaria de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.”

Es importante destacar los siguientes conceptos derivados del artículo en mención, los cuales se relacionan con los principios que conlleva las responsabilidades de los servidores públicos.

LEGALIDAD: El concepto de legalidad exige unir esa palabra al calificativo de principio y ser extendida como la vinculación positiva que tiene la Administración que exige que todos sus actos y disposiciones se ajusten a derecho, que sean conformes a derecho, constituyendo la disconformidad una infracción del ordenamiento jurídico que les priva actual o potencialmente de validez.

HONRADEZ: Se puede vincular a la palabra honor que se define como la conformidad de nuestros actos con la norma moral. Igualmente, se considera como el concepto que de nuestras virtudes tengan nuestros semejantes. Por lo que podemos decir que la honradez es el proceder recto, propio de un hombre de honor y estimación.

LEALTAD: Es la calidad de ser leal; entendiendo por lealtad a aquel que guarda fidelidad.

IMPARCIALIDAD: Es la falta de prejuicio o prevención a favor o en contra de persona o cosas para poder juzgar con rectitud y equidad.

EFICIENCIA: Es aquella virtud y facultad para lograr un efecto, es la competencia o eficacia entendiendo a esta como la actividad o fuerza para obrar.

El servidor público está subordinado a la Ley, así como a su debido cumplimiento, por esto están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha transgredido la Ley, por haber cometido un delito o una falta o haber causado daños o perjuicios en detrimento del quehacer público.

El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser señalados y reprimidos para mantener una eficaz y justa administración.

Estos delitos implican diversos tipos de responsabilidad como: la administrativa, la política, la penal o la de carácter civil.

6.3. DERECHOS DE LOS TRABAJADORES BUROCRÁTICOS

La legislación mexicana otorga a la relación jurídica existente entre el Estado y sus servidores un contenido laboral. Prueba de ello es que en nuestra

Constitución Federal están ubicadas las bases fundamentales que la regulan, en el apartado B con que se adicionó en 1963, el artículo 123.

Aun cuando haya sido ubicada la función pública dentro del texto legal que norma la materia del derecho del trabajo, se observan marcadas diferencias con respecto a las disposiciones aplicables a la relación que se da entre los trabajadores en general, y sus patrones, ello en atención a que en este caso el empleador es el Estado, cuya finalidad social es totalmente diversa a la de los medios privados de producción, y no persigue el propósito de lucro que caracteriza a éstos.

Es importante hacer notar que las disposiciones del multireferido apartado B contienen los derechos mínimos de que deben gozar los servidores públicos con motivo de la relación establecida, esta característica de consagración constitucional de los principios fundamentales, es propia del derecho del trabajo considerado éste como un derecho social.

Los derechos de los trabajadores burocráticos se pueden clasificar en derechos individuales u colectivos.

Los primeros conllevan una acción que sólo al trabajador en particular corresponde ejercitar, en tanto que los segundos implica derechos que son ejercitados por un sector o grupo de trabajadores.

Los derechos individuales que se desprenden de la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado son: el derecho a la estabilidad laboral, el derecho al ascenso, el derecho al respeto de la jornada, el derecho al salario y otros beneficios económicos, el derecho al descanso, vacaciones y licencias, el derecho al pago del gasto por traslado, el derecho a permuta, el derecho a la seguridad e higiene y el derecho a la seguridad social.

En tanto que los derechos individuales tiene como sujeto de tutela a un trabajador, los derechos colectivos tienen como fin proteger a la clase trabajadora.

Para Don Mario de la Cueva el derecho colectivo “es la parte del derecho del trabajo que regula los derechos de las asociaciones del trabajo, sus convenios y sus luchas”.

Los derechos colectivos de los trabajadores públicos son básicamente dos: El derecho a la sindicalización y el derecho a la huelga.

El apartado “B” del artículo 123 Constitucional contempla en la fracción X que: “Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán así mismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra”.

El derecho de asociación sindical de los trabajadores públicos es un derecho indiscutible, por lo que señalamos este precepto como justo dentro de nuestra legislación al regular tan importante actividad relacionada con la Administración Pública.

CAPITULO VII
ESTRUCTURA DE LA INSTITUCIÓN FORMADORA DE
SERVIDORES PÚBLICOS

7.1. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

El artículo 123 Constitucional en su apartado B, regula en general las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión , el Gobierno del D. F., y sus trabajadores.

El primer antecedente regulador de la materia nos llega de la redacción original del precitado artículo así como de su interpretación, que a la letra dice “El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general, sobre todo contrato de trabajo”.¹¹

¹¹. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1982*, 11ª. Ed. Porrúa, Mexico, 1982

Aquí existieron 2 corrientes en contradicción mientras los seguidores del derecho laboral consideraron que los empleados públicos correspondían a esta categoría en contraposición los administrativistas pero sobre todo aquellos que eran seguidores del derecho anglosajón consideraban que los empleados públicos debían de regirse por una legislación separada con inspiración en principios públicos y no solamente sociales, que regulara las relaciones entre el Estado y sus servidores. Guiándose por esta última corriente, la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, estableció en su artículo 2º que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por Leyes del Servicio Civil que se expidan.

Imbuidos con este dispositivo y continuando en la línea administrativistas el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el 9 de abril de 1934 el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, mismo que tuvo vigencia hasta el 30 de noviembre del mismo año.

Posteriormente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión una iniciativa para establecer un Estatuto para los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el que fue expedido el 5 de diciembre de 1938. De tal manera que imperó la concepción laborista, descuidando el ámbito del servicio público al olvidar la relación entre Administración Pública y Sociedad. Pero es necesario señalar que esta regulación laboral no fue completa y equitativa ya

que únicamente se reguló sobre los empleados de base olvidándose de los de confianza, olvido que aun conservamos en nuestros tiempos.

Continuando en esta serie evolutiva se expide nuevamente otro Estatuto en 1941, para reformar el primero, aumentando las listas de empleados de confianza, suprimiendo las juntas arbitrales y conservando el Tribunal de Arbitraje, con una competencia más definida para conocer de las controversias entre el Estado y sus servidores. A pesar de la expedición de los Estatutos del 38 y del 41 no se cuenta con una legislación, situación que dá lugar a una reforma constitucional que fue publicada el 5 de diciembre de 1960 para crear el apartado B del Art. 123, conteniendo 14 fracciones para regular el trabajo de los servidores públicos. Con fundamento a esta reforma constitucional el 28 de septiembre de 1963 se expide la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esta Ley hace una distinción clara entre los trabajadores de base y de confianza del Estado. Los trabajadores de base son aquellos que realizan labores específicas y permanentes, se pueden organizar en sindicatos y gozan de estabilidad en su empleo. Mientras que los de confianza son aquellos que realizan funciones de supervisión, fiscalización y dirección, por supuesto no pueden sindicalizarse y no gozan de la inamovilidad en su empleo.

Esto nos indica que sólo está regulado el ámbito de los trabajadores de base mientras que el espacio laboral de los empleados de confianza es incierto y

no cuentan con ninguna seguridad en conservar su empleo., por lo que están colocados en un estado de indefensión frente al Estado.

Por lo planteado es impostergable la creación de la Carrera del Servicio Civil, entendiendo a este como la forma racional y moderna para la selección, formación y desarrollo de los servidores públicos que se sustentan en criterios justos, objetivos y equitativos que toman en cuenta para el reclutamiento y promoción de dichos servidores, su capacidad, desempeño, méritos, moralidad, antigüedad etc.

Considero que la creación de esta Carrera de Servicio Civil en México, cubriría el vacío y el estado de indefensión de los empleados de confianza y que tendría como destinatario los mandos medios de la Administración Pública. Por otra parte la institucionalización de un Servicio Civil de Carrera desarrollado con criterios claros, precisos, objetivos que reclute a los empleados o servidores públicos de acuerdo a sus capacidades, poniendo en concurso los puestos y que desde luego les proporcione seguridad y perspectivas de movilidad tomando en cuenta su desempeño es un reclamo urgente. Considero que todos los intentos en este sentido han sido un verdadero fracaso, los tiempos actuales, los tiempos modernos reclaman para nuestra sociedad el establecimiento de una Academia de la Función Pública, o o en fin, va aquí mi inquietud y enfoque de este

planteamiento del que derivo el fin de que sea el propio Estado el que capacite y certifique a los empleados y servidores públicos.

Por lo que concluyo diciendo que la fundamentación jurídica de la Institución Formadora de Servidores públicos, la encontramos dentro del artículo 123 Constitucional, en el apartado B. fracción VII, que dispone que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y que **el Estado organizará escuelas de administración pública.**

Por otra parte, tenemos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en su artículo 43 fracción VI "F", estatuye el **establecimiento de escuelas de administración pública** en las que se impartan cursos que capaciten a los trabajadores para obtener ascensos conforme al escalafón.

Cabe hacer mención del artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, mismo que en su inciso "h", dispone como obligación a los Trabajadores al Servicio del Estado el hecho de **asistir a los institutos de capacitación** para mejorar su capacitación y eficiencia.

Ahora bien, la experiencia en el quehacer público ha dejado ver la necesidad de normar el criterio referente a la creación de un sistema académico

sobre el mismo dicha necesidad se ha traducido al hecho de elevarlo a rango constitucional tal como lo contempla en su fracción VII el apartado B, del ya multicitado artículo 123 Constitucional.

Motivada en la inquietud de que este apartado no se constituya en letra muerta, es que me estoy permitiendo presentar y proponer la vigencia de este artículo, a través de la creación de una Escuela de Administración Pública, que sería vanguardista con un currículo acorde a la necesidad Municipal, Local, Nacional y porque no, Internacional

7.2. A MANERA DE INTRODUCCIÓN EN LO QUE A LA FORMACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO SE REFIERE.

Desde principios del siglo XX el derecho alemán de funcionarios era el más desarrollado de Europa y el mundo. Aquí en Alemania se inspiró la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho, y donde se concibieron los sentimientos de lealtad y protección del servicio público.

El servidor público realiza su desempeño dentro del régimen de la función pública bajo una ley específica de derecho público o quizá a través de

disposiciones equivalentes y desde luego asumiendo actividades que respondan a los intereses del estado.

Por otra parte la labor que realiza el servidor público la efectúa de manera permanente a través de una carrera administrativa por lo que dicha carrera exige su profesionalización y desde luego esta profesionalización se debe basar fundamentalmente en la formación y el perfeccionamiento continuo.

Esta formación de quienes atienden la función pública ejerciendo cargos administrativos cuyo propósito sea el de dirigir, supervisar, asistir y asesorar dentro de los gobiernos, debe ser formado para desempeñar funciones de carácter administrativo.

Respecto a la formación de servidores públicos es importante precisar cuales son las capacidades profesionales necesarias para desempeñar con eficiencia las funciones asignadas. Generalmente, la educación profesional de los servidores públicos se ubica en una etapa posterior a los estudios universitarios. De tal modo que atendiendo a la estrategia formadora de servidores públicos con que cuenta cada país, frecuentemente el diseño curricular se integra como un proceso que tiene como tronco común a la educación humanística así como el análisis de las ciencias políticas y sociales.

De lo anterior inferimos y justificamos la creación de escuelas o academias de Administración Pública, ya sea establecida por las Universidades o los gobiernos o por ambos. Estos deben ofrecer programas adecuados para la formación de servidores públicos. Una alternativa ha sido la fundación de establecimientos académicos fuera de las Universidades, con estatuto de derecho privado y que pueden ser dirigidas por fundaciones o patronatos.

Es importante señalar que la formación universitaria reviste un carácter general es decir una educación que proporciona un funcionario polivalente. Mientras que la Administración Pública pudiéramos encuadrarla en dos enfoques; uno formación práctica dentro del grupo de funcionarios y otra por medio de escuelas profesionales, señalando que en los 2 casos se prevén de la necesidad de la práctica y la acción para el desempeño público.

Es importantísimo no dejar de lado que los estudios universitarios preparan al servidor público para comprender a conciencia el mundo y la sociedad en la cual esta inmerso de tal modo que el aprendizaje tecnológico sin esta infraestructura vital provoca grandes descalabros, y deficiencias en el competente desempeño y descrédito del servidor público.

Tampoco hay que desconocer que son las Universidades los campos fértiles en donde los procesos investigadores germinan para implementar

escuelas formadoras de servicios públicos, y a que son sus catedráticos los que trascienden las fronteras más allá del conocimiento práctico que otorga el entrenamiento, para fundar este tipo de escuelas.

El Servidor Público no nace sino que se hace, se le forma como tal. “la formación es un proceso global y complejo en el que se incluyen todas las medidas tomadas para colocar a un hombre en la situación de desempeñar la función social de que se trata; a saber, cumplir una misión o incluso seguir una carrera en la administración pública”.¹²

Por lo que la administración pública como cualquier otra actividad de la vida con carácter especializado requiere una preparación, así como la adquisición de conocimientos sin faltar los ingredientes sociales que provienen de la moral y del carácter, costumbres y género de vida del país del que se trate.¹³

El Estado se reserva el derecho a evaluar la capacidad académica de los postulantes certificando la formación requerida y verificando la comprobación respectiva como son los títulos, cédulas profesionales, Kardex, grados etc., sin

¹² MOLITOR ANDRE. Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: La Administración pública. UNESCO Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1961, pag. 15

¹³ JORDANA DE POZAS, LUIS: El centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios de Alcalá de Henares. Precedente del Centro “Revista Internacional de Ciencias Administrativas” Vol. XXVIII, núm. 1 Bruselas, 1962, pag. 54

descartar las pruebas, exámenes de oposición y concursos. Algunas veces, el Estado pide a Instituciones Académicas llevar a cabo tal comprobación pero también el Estado puede establecer un plantel profesional para contribuir así de manera eficaz en la Formación del Servidor Público, tema fundamental de la materia de esta tesis. Dicha participación estatal puede sustituir a los establecimientos educativos de carácter general como lo son las universidades, así como prolongar la formación o completar la enseñanza para lograr finalmente la meta trazada que no es otra que buscar el buen desempeño del servidor público y brindar así una eficiente administración al gobernado.

La formación de un proceso continuo de preparación de los servidores públicos que no debe acotarse en lo académico, mucha parte de aprendizaje se adquiere con lo práctico en el ejercicio profesional. Un buen ejemplo de esto lo tenemos en la sociedad británica en donde conciben este ejercicio como fundamental y la enseñanza como lo accesorio. "Esto es explicable en países como el Reino Unido, que cuenta con un Servicio Civil, cuyas consolidadas carreras administrativas, sometidas a procesos de desarrollo, se han convertido en escuelas prácticas de funcionarios en servicio, pero esto no es generalizable en otras partes del orbe.¹⁴ Ya que no todos los países tienen carrera

¹⁴ RIDLEY, F.F. "Public Administration: cause for Discontent, Vol. 50 Gran Bretana, 1972, pág. 20

administrativa, y muy pocos la desarrollan en el ámbito del reconocimiento del Servicio Civil.

El punto total se enfoca en la conceptualización del servicio público como una profesión en el que el sistema de enseñanza en donde teoría y práctica se concatenara para preparar a un profesional apto para desempeñar un nivel de comportamiento complejo y superior.

Una vez analizado el carácter profesional del servicio público, se debe ubicar el nivel de preparación requerido para el desempeño del mismo, que debe de ser el de la formación general de licenciatura y desde luego su sustento en la investigación científica. Posterior a la licenciatura existen posgrados. Aunque algunos países cuentan con programas de formación breves, como carreras cortas. La educación superior debe preparar para un nivel de desempeño profesional que lleve al individuo a superar retos, a crear expectativas y sobre todo a comprometerse en lo que hace y continuar perfeccionándose en ese continuo universo de progreso y superación. Este proceso formativo lo desarrolla el Reino Unido a través de la clase Administrativa, mientras que en Francia lo llevan a cabo los egresados de la Escuela Nacional de Administración y en Alemania los que acuden a la escuela de Ciencias de la Administración.

7.3. UNA VISTA PANORÁMICA DE LA FORMACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LOS DIFERENTES PAÍSES DEL MUNDO.

La tradición francesa ha sido modelo a seguir con su afamada y reconocida Escuela Nacional de Administración, en muchos sitios que anteriormente fueron dominados o colonizados por este país, pero lo más singular es que otros países con los que no tuvo contacto han seguido su línea formativa tales como: Burundi, Guinea, Camerún, Zaire, República Khmère, Gabon, Haití, Costa de Marfil, Alto Volta, Madagascar, Canadá, Malí, Marruecos, República, Centro Africana, Mauritania, Mauricio, Níger, Senegal, Chad, Togo, Túnez, Argelia y Brasil.

Por el lado de la concepción británica también ha influido creando Colegios del Personal Administrativo como en los siguientes países: Australia, Bangladesh, India, Nueva Zelandia, Pakistán en tanto que en Sierra Leona cuentan con la creación de un Colegio del Servicio Civil.

En la conceptualización de la tradición europea, el Reino Unido ha inspirado un modelo a seguir en la constitución de Institutos Nacionales de Administración Pública; INAP, la mayoría de ellos cuentan con un estatuto gubernamental a excepción del INAP que en nuestro país existe con ingresos propios y contruidos a través de una Asociación Civil y apoyados por el

gobierno federal con un subsidio. Entre los países sujetos o encuadrados a la figura del INAP contamos con Afganistán, Arabia Saudita, Bangladesh, Birmania, Bolivia, Canadá, España, Estados Unidos, Guatemala, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Japón, Jordania, Kenya, Lesotho, Líbano, Liberia, Libia, Malasia, Nueva Zelandia, Omán, Uganda, Pakistán, Perú, Sudáfrica, Gran Bretaña, Somalia, Sudán, República Checa, Yemen, Yugoslavia, Zambia, Malawi y Ghana.

En los estados Unidos prevalece la formación universitaria en cuanto a los servidores públicos se refiere. Son muchas las universidades con licenciaturas, posgrados y doctorados en administración pública por lo que solo mencionaré algunas de ellas: Harvard, California, Nuevo México y Pittsburgh.

En lo referente a la tradición iberoamericana, ha tenido en los últimos tiempos un gran desarrollo en la creación de instituciones universitarias de enseñanza de la administración pública, como sucede en Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia y México. Sin embargo es preciso señalar la actual tendencia hacia la formación administrativa en escuelas profesionales de servicio público, creadas recientemente en colaboración con instituciones de enseñanza superior. Mencionaré los siguientes ejemplos: el INAP de Argentina, la Escuela Nacional de Administración Pública en Brasil, la Escuela Superior de Administración Pública ESAP creada en Colombia con la particularidad de que

esta escuela reúne el estatuto de universidad y de escuela profesional de servicio público y por último la Escuela Brasileña de Administración Pública, con un caso muy especial en donde en su condición de establecimiento público se encuentra sujeto al derecho privado.

La formación profesional de servidores públicos, independientemente de la tradición adoptada a favor de la educación universitaria o la preparación proporcionada a través de los gobiernos o alguna otra, requiere en todos los casos la colaboración necesaria por las instituciones académicas y la capacitación suministrada por las escuelas de formación gubernamental.

Es importantísimo que la enseñanza de la administración pública tenga una vinculación directa con la carrera administrativa así como el papel de las universidades en su participación en el campo de la gestión pública particularmente en el desenvolvimiento de la ciencia y de la tecnología en tanto que el Estado debe preocuparse y estar pendiente por la formación académica y profesional de sus administradores.

En Europa se ha dado gran auge a la enseñanza de la administración pública así, sus cátedras universitarias son sumamente acreditadas por lo que

citaré algunos ejemplos: La Universidad de París, la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, la Universidad Complutense de Madrid, etc.

Con este breve análisis acerca del interés que le imprimen los gobiernos de los diferentes países del mundo nos formaremos una perspectiva de la notoria importancia y la necesidad por ser un país más organizado, más preocupado por contar con una administración capaz y eficiente y desde luego remarcar la necesidad urgente la creación de la Academia de la Función Pública Mexicana.

7.4. OBJETIVO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

Este Instituto tendrá como objetivo ser responsable de la selección y formación de directivos y servidores públicos, que impulsen a la vez tareas de investigación y estudios del proceso de modernización de la Administración Pública Mexicana.

Este Instituto, jugará un papel estratégico de suministrar el recurso humano que habrá de dirigir y manejar el funcionamiento del aparato administrativo nacional en sus vertientes centralizadas como paraestatales

Dicho Instituto deberá ser autónomo y de carácter administrativo de la Administración General del Estado y deberá estar adscrito a la Secretaría de Educación Pública, a través de su titular, así mismo deberá reglamentarse en base al fundamento dispuesto en el apartado B fracción VII del artículo 123 Constitucional.

Para su organización y funcionamiento podrá estructurarse en las siguientes áreas o aspectos:

- Proceso de selección de Recurso Humano;
- Desarrollar políticas de formación, con especial enfoque en la función pública Superior;
- Instituir foros de debate;
- Creación del Centro de Investigación y desarrollo del Instituto de la Administración Pública;
- Centro de Interrelación con otras administraciones internacionales;

Con esto se pretende fomentar el protagonismo del Instituto en los foros y escenarios internacionales, así como enriquecernos con experiencias e investigaciones de otros países del mundo.

El Instituto deberá asumir el reto de la modernidad adaptándose a las nuevas necesidades de formación surgidas de las transformaciones

experimentadas por la Administración y la gestión pública, así como la necesidad de potenciar la cualificación y preparación técnica de los servidores públicos.

Con tal fin, es urgente la creación de esta Institución de Administración Pública, para que existan verdaderas ofertas de acciones formativas en las que se signifique lo cualitativo sobre lo cuantitativo y que estas acciones contribuyan al desarrollo de los cuadros de la función pública y mejoren la capacidad de respuesta de esta gran demanda social.

Los órganos rectores encargados de la organización y funcionamiento serían a través de un Consejo Rector y un Director.

De la Dirección del Instituto pudieran depender las siguientes unidades con nivel orgánico de Subdirección General.:

- a) Una Secretaria General;
- b) Una escuela de la Función Pública Superior;
- c) Una escuela de selección y formación Administrativa; Territorial o Local;
- d) Un centro de cooperación Institucional.

CONTENIDO CURRICULAR

Las actividades formativas que se pudieran integrar en el plan curricular entre otras pudiéramos anotar las siguientes:

1. Cursos organizados por la Escuela Superior de Función Pública.
2. Tecnología de la información y de la comunicación.
3. Jornadas sobre la Administración Pública.
4. Cursos dirigidos al personal con nivel de responsabilidad de intermedio
5. Cursos dirigidos al personal Administrativo y Auxiliar.
6. Cursos dirigidos al personal subalterno.
7. Cursos en dirección de Sistemas y Tecnología de la Información y las comunicaciones a distancia, para la Administración Local.
8. Plan de formación en Administración Territorial o Local.
9. Formación continua.
10. Un sistema de responsabilidad.

El Instituto de la Fundación Pública debe ser una entidad de formación para la carrera administrativa, que debe ser instituida por y para el gobierno, premisa que nos conduce a que sólo dependerá de él. Su objetivo será en configurar el correcto perfil para el desempeño diseñado por el gobierno acorde a las funciones que realiza. Cuya formación administrativa debe ser sucesiva y complementaria de la formación universitaria. Ya que un gobierno que se

conforma con la enseñanza universitaria, equivoca el papel de la universidad pero lo más grave es que se vuelve irresponsable en su propio rol de formador de sus agentes públicos.

La gran preocupación del Estado en el área de la Administración Pública es la selección de sus servidores cuando encomienda esta labor a una Institución encargada de ordenar sus aptitudes, orientar sus vocaciones y preparar su competencia para realizar una función que requiere algo más que el conjunto de conocimientos, demostrados en un examen o en una evaluación, aunque nosotros, nuestro sistema gubernamental, nuestra Administración Pública adolece de la falta total de este sistema formador, motivo por el cual hago especial énfasis en proponer la necesidad urgente de crear la Academia de la Función Pública.

Por considerar que el ejercicio del servicio público consiste en un proceso de aprendizaje perenne, que no debe limitarse al adiestramiento en áreas o funciones específicas del cargo que se ocupa. Es preciso capacitar al servidor público para que se desempeñe con calidad, capacidad y eficiencia no sólo distintas a su área si no porque no en puestos de mayor nivel y desde luego de mayor responsabilidad.

7.5. CRITERIO DE ADMISIÓN AL INSTITUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Por la necesidad urgente de establecer una formación complementaria específica para los futuros administradores del Estado, entre su salida del sistema universitario y su primer destino operacional, propongo que para la selección de admisión a ésta Institución se realice a través de un concurso único abierto a los estudiantes certificados a titulados por la Universidad, pero también puede tomarse en cuenta a los servidores públicos en el desempeño, imponiendo un nuevo modo de contratación, fundado en la igualdad de candidatos, el nivel intelectual, así como brindar la posibilidad de promoción interna para los profesionales de la función pública.

Este concurso pudiéramos clasificarlo en tres diferentes etapas:

1er. NIVEL: Que estará dirigido a estudiantes de menos de 30 años. Para poder participar deberán contar con un certificado o título Universitario o una nivelación de licenciatura. En la práctica, para este concurso se pueden presentar estudiantes egresados de la Universidad, de escuelas de Comercio, de Ingenieros, de Institutos, políticos, de escuelas militares, etc.

2º NIVEL: En este concurso pueden participar candidatos menores de 35 años y que justifiquen por lo menos 5 años de ejercicio como servidores públicos.

3er. NIVEL: Está abierto a candidatos menores de 50 años que justifiquen un desempeño de 8 años dentro de la función pública.

Ningún candidato puede concursar más de tres veces, cualquiera que sea el concurso en que haya participado.

El éxito para cualquier candidato a los 3 niveles de concurso es doblemente difícil por lo siguiente:

- La inscripción a los concursos puede y debe ser muy elevada y los aceptados serán pocos.
- El ámbito que cubre el programa de las diferentes pruebas es vasto y necesita una buena cultura general, además desde luego de una sólida formación en materias de base: Economía, Derecho Público, Finanzas Públicas, Asuntos Sociales, Derecho Internacional, etc.

Algunos ejemplos de prueba de admisión en los tres niveles de concurso:

- Una prueba consistente en una redacción, a desarrollar en un lapso de 3 horas, del resumen de un texto o de una nota de síntesis, sobre un determinado tema referente a la función pública. (30 puntos)
- Una segunda evaluación consistente en la redacción durante 3 horas, de una exposición sobre un tema de actualidad de orden político, económico, social o internacional; los candidatos pueden elegir entre 4 temas. (30 puntos)
- Una tercera evaluación consistente en un interrogatorio por parte de un jurado integrado previamente por el Instituto en donde el objetivo principal será estudiar o analizar la visión que el candidato tiene de sus funciones profesionales, así como de su apertura de espíritu. El jurado dispone del currículo del candidato. (30 puntos)
- Una cuarta prueba consistente en una evaluación psicométrica (10 puntos).

Los temas de las pruebas serán diferentes en los tres niveles del concurso.

OBJETIVOS DE LA FORMACIÓN DENTRO DEL INSTITUTO.

El proyecto pedagógico del Instituto, vinculará estrechamente la práctica y los estudios con el objeto de desarrollar los conocimientos teóricos de los alumnos y de contratarlos a las prácticas de la administración y de la gestión pública.

La formación será de carácter polivalente y tendrá como objetivo preparar a los alumnos para asumir las múltiples funciones a las que tendrá acceso.

La razón fundamental de la creación del Instituto de la Función Pública será la formación de servidores públicos con vocación del quehacer social, sin embargo el Instituto también tomará en cuenta las vocaciones específicas de los estudiantes sacando partido de las competencias particulares que han adquirido anteriormente.

En este sentido el Instituto promoverá la idea de servicio público y desarrollará entre sus alumnos las cualidades necesarias para el ejercicio de sus futuras responsabilidades.

La escolaridad estará enfocada a mejorar las competencias generales y las cualidades humanas de los futuros servidores de la administración pública.

Las prácticas ofrecerán un terreno excelente para evaluar las cualidades de adaptación de los alumnos, así como sus capacidades de llevar a cabo proyectos en un plazo realizable, pudiéramos decir que éstas prácticas permiten adquirir una verdadera competencia profesional.

Mientras que los estudios desarrollan los conocimientos en las materias fundamentales (Derecho, Economía, Derecho Internacional, Derecho Político, etc); así como el dominio de las herramientas administrativas, por ejemplo: preparación para la redacción de textos jurídicos, técnicas presupuestales y fiscales, gestión pública, lenguas. El ejercicio de incrementar el espíritu innovador del alumno mediante trabajos de investigación en grupo.

CALENDARIO ESCOLAR

La duración de la escolaridad se propone que sea de 24 meses¹ llevándose materias, conferencias, seminarios y prácticas tetramestrales.

NORMATIVIDAD DE LOS ALUMNOS

Los estudiantes que sean aceptados en los concursos de admisión al Instituto se integrarán como servidores públicos en funciones, por lo que deberán disfrutar de las siguientes prestaciones:

1. Los estudios en el Instituto serán de carácter gratuito.
2. Los alumnos percibirán una remuneración mensual por \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M.N.), \$12,000.00 (doce mil pesos 00/100 M.N.) y \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 M.N.) para 1er, 2° y 3er nivel del concurso respectivamente.

Las prácticas tienen como objetivo poner en contacto a los futuros servidores públicos con la realidad de la administración, bajo la tutela de un profesor de práctica experimentado por lo que los estudiantes trabajarán de lado de un servidor en funciones, tanto en la administración centralizada, en las paraestatales, así como en embajadas diplomáticas, organizaciones internacionales, etc., por el término de 6 meses que se estima es tiempo suficiente para su incorporación definitiva.

También puede practicarse en la empresa privada, buscándose una que tenga su sede en la República Mexicana y que tenga implantaciones en el extranjero. A los estudiantes se les presentará una magnífica oportunidad de familiarizarse con el mundo del sector privado.

PRINCIPIOS PEDAGÓGICOS DEL INSTITUTO

Según las diversas materias, el equipo de dirección académico de estudios estará asistido por coordinadores, así como por directores de seminarios, contratados cada año en función de los temas seleccionados. Tanto los coordinadores como directores trabajarán en relación estrecha con la dirección académica de estudios con el propósito de asegurar la mejor complementariedad y vinculación posible, entre los programas de las diferentes materias.

El Instituto privilegiará los ejercicios de aplicación como trabajos sobre documentos, estudios de casos específicos, mismos que se realizarán en grupos de menos de 20 estudiantes, que tendrán por objeto brindarle una formación profesional y concreta.

Los debates y las conferencias permitirán a los alumnos enfrentarse a los actores de la vida pública como: servidores públicos, universitarios, políticos, líderes sindicales, periodistas, comunicadores, escritores, etc.

La Dirección académica de estudios, organizará sesiones especializadas, con el objeto de responder a las necesidades de formación específica de los alumnos que no hayan sido cubiertas por las materias iniciales.

Por último proponemos tres seminarios que exigirán por parte de los alumnos un esfuerzo de investigación colectiva sobre problemas concretos que les permitirán tomar contacto con los responsables de la administración.

GRADOS QUE OBTENDRÁN LOS EGRESADOS DEL INSTITUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

A los egresados que cubran el plan curricular y que hayan participado en el concurso del primer nivel al finalizar su calendario escolar obtendrán el grado de servidor público de Nivel Básico, incursionando en el mercado laboral administrativo dentro del tercer nivel.

A los estudiantes que participaron en el concurso de 2º nivel y que hayan cubierto su plan educativo, se les otorgará un título como Servidores Públicos con Especialización y se integrarán al quehacer laboral público como servidores de 2º nivel.

A quienes participaron en el concurso de 3er nivel y hayan cursado su programa de estudios se les otorgará el grado de Servidores Públicos con profesionalización y se incorporarán a la función pública como Servidores de primer nivel.

CONCLUSIÓN

Del presente trabajo de investigación, surgen las siguientes conclusiones:

1.- La Administración Pública, es el Gobierno, es decir todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política en términos más amplios, la Administración Pública, consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública. Por otra parte, la Administración Pública, consta de tres elementos, que son: Los Organos. los Titulares y su Régimen Jurídico.

2.- El Titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales.

3.- De acuerdo a la naturaleza jurídica de la Función Pública, se determinan las normas necesarias para regular los derechos y obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108, determina a los Servidores Públicos, para los efectos de sus responsabilidades.

4.- Cabe mencionar, que la Función Pública se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Por lo tanto, toda actividad estatal requiere de personal administrativo, eficiente e idóneo para la atención de servicios públicos y demás actividades del Estado.

5.- Ahora bien, es preciso mencionar que de acuerdo al artículo 128 Constitucional, el principal deber de los Servidores Públicos, es la toma de posesión del cargo y en consecuencia a la iniciación de labores, la Constitución impone a los funcionarios públicos, sin excepción alguna, la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanan.

6.- La fundamentación jurídica de la creación de una Escuela de Administración Pública, se encuentra tanto en la Constitución, como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos; leyes que entre otras cosas establecen que el Estado organizará escuelas de administración pública, y que los Trabajadores al servicio del Estado deberán asistir a los institutos de capacitación.

7.- Es necesaria la modificación de la Constitución con la fracción VIII dentro del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que disponga: "El Congreso de la Unión establecerá un organismo de carácter público autónomo

que se dominará “Instituto de la Función Pública”, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

El instituto de la Función Pública se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas, así como por su Ley Orgánica, Ley Reglamentaria y su Estatuto.

8.- La razón principal de la creación del Instituto de la Función Pública, será la formación de servidores públicos con vocación de quehacer social.

9.- El Instituto debe ser una entidad de formación para la carrera administrativa que será instituida por y para el gobierno, comprendiendo el universo de servidores públicos contenidos en el artículo 108 constitucional.

10.- La gran necesidad y preocupación del Estado en el área de la administración pública, es la selección de sus servidores cuando encomienda esta labor a una Institución expresamente creada y fundada para cumplir este cometido estará encauzando su camino por la ruta adecuada de compromiso ético y profesional en su rol de Estado responsable de brindar una excelente función administrativa a sus gobernados.

11.- Nuestra administración pública adolece de la falta total de un sistema formador, a excepción del Instituto Federal Electoral o a la Procuraduría General de la República o dentro del Poder Judicial o el Servicio Diplomático y el Militar que si cuentan con él. Quedando un gran vacío en otras esferas del quehacer público. Motivo por el cual hago especial énfasis en proponer la necesidad urgente de crear el Instituto de la Función Pública.

12.- De las entrevistas realizadas a los servidores públicos en el Estado de Nuevo León arrojaron el requerimiento de una Institución formadora de carrera dentro de los diferentes ámbitos del quehacer público.

13.- El Instituto promoverá la idea de servicio público y desarrollará entre sus alumnos las calidades necesarias para el ejercicio de sus futuras responsabilidades.

14.- La escolaridad estará enfocada a mejorar las competencias generales y las cualidades humanas.

15.- Para su organización y funcionamiento su estructura se integrará con los siguientes aspectos: Proceso de selección de recurso humano. Desarrollar políticas de formación, con especial enfoque en la administración pública superior, Federal, Estatal y Municipal. Instituir foros de debate. Creación del

Centro de Investigación y Desarrollo del Instituto de la Función Pública, así como un centro de Interrelación con otras administraciones internacionales y un sistema de responsabilidades.

16.- Los órganos rectores encargados de la organización y funcionamiento serían a través de un Consejo Rector y un Director.

17.- Dentro del contenido curricular se incluirían actividades formativas, materias, conferencias, seminarios, debates, sesiones especializadas.

18.- El ingreso al Instituto se hará a través de 3 niveles de concurso, con evaluaciones previamente diseñadas para cada nivel.

19.- Se certificarán 3 grados obtenidos al finalizar el plan curricular de cada uno de los tres niveles de concurso: Servidor Público de nivel básico, Servidor Público con Especialización y Servidor Público con Profesionalización.

20.- El Instituto será una escuela de aplicación que otorgará formación profesional a futuros profesionales de la función pública.

21.- El Instituto contribuirá a la adaptación de la administración a su contorno. La formación de funcionarios que lleguen a ser verdaderos actores del

cambio impone o implica una evolución constante en la escolaridad, del contenido del programa, así como la aplicación metodológica.

22.- Por último, cabe hacer mención de que, de acuerdo a las hipótesis planteadas, concluiremos, diciendo que basándonos en las responsabilidades que tienen los Servidores Públicos, como representantes de nuestra administración, es completamente necesaria la creación de un Instituto de la Función Pública en México, para poder así obtener el bien común, con Funcionarios Públicos capacitados y preparados debidamente.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Décima, Editorial Porrúa, S. A. México, 1991.
- 2.- Betancourt López, Eduardo. "Derecho Positivo Mexicano". Ed. Cuarta, Editorial Trillas, México, 1998.
- 3.- Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo". Ed. Quinta, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1955.
- 4.- Canasi, José. "Derecho Administrativo". Ed. Segunda, Editorial Depalma. Buenos Aires, 1981.
- 5.- Cicerón, Marco Tulio. "Obras completas" T. VI, Madrid, 1912.
- 6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Editorial Talleres Gráficos de México, 1996.

- 7.- Diez, Manuel María. “Derecho Administrativo”. Ed. Primera, Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1979.
- 8.- Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”. Ed. Trigésimo segunda, Editorial Porrúa, SA., México, 1993
- 9.- García Oviedo. “Derecho Administrativo”. Vol. 1, Editorial Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1954.
- 10.- . Jordana de Pozas Luis, El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares. Precedente del centro “Revista Internacional de Ciencias Administrativas”
Volumen XXVIII, Número 1, Bruselas, 1962
- 11.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Trigésimo octava, Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.
- 12.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Ed. Trigésimo octava. Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.

- 13.- Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa S.A. México, 1998.
- 14.- Martínez Morales, Rafael. "Derecho Administrativo". Ed. Cuarta, Editorial Harla, México, 1996.
- 15.- Martínez Vera, Rogelio. "Nociones del Derecho Administrativo". Ed. Quinta, Editorial Banca y Comercio, S.A. México, 1991.
- 16.- Morales Paulín, Carlos A. "Derecho Burocrático". Ed. Tercera, Editorial Porrúa, México, 1995.
- 17.- Molitor Andre. Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior.
La Administración Pública UNESCO Instituto Nacional de
Administración Pública, Madrid 1961
- 18.- Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Ed. Cuarta, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- 19.- Revidatti, Gustavo Adolfo. "Derecho Administrativo". Tomo 1, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1984.

- 20.- Ridley F. F. "Public Administracion: Cause for Discontent, Vol. 50
Gran Bretaña, 1972
- 21.- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Ed. Décima octava,
Editorial Porrúa, S.A., México, 1997.
- 22.- Tena Ramirez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" Ed Sexta,
Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.
- 23.- Tena Ramirez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1982 11ª.
Ed. Porrúa, México, 1982
- 24.- Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman, adiciona y
derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica
de la Administración Pública Federal. Secretaría de
Gobernación. Jueves 30 de Noviembre de 2000
- 25.- Acuerdo del Presidente Abelardo L. Rodríguez
D.O.F. 12 de Abril de 1934