

Revista Oficial del Poder Judicial

ÓRGANO DE INVESTIGACIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Vol. 14, n.º 18, julio-diciembre, 2022, 159-172

ISSN: 1997-6682 (Impreso)

ISSN: 2663-9130 (En línea)

DOI: 10.35292/ropj.v14i18.631

La Administración pública como sistema autónomo. El derecho a la función pública

Public administration as an autonomous system. Right to public service



EDUARDO DANIEL VÁZQUEZ PÉREZ
Universidad Nacional Autónoma de México
(Ciudad de México, México)

Contacto: danielcarlos3madrid@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6845-8294>

RESUMEN

Hablar del derecho a la función pública en México es un enorme desafío, toda vez que el sistema en el que se ha ido edificando la institucionalidad en el país está sumamente corrompido por los intereses de los partidos políticos que detentan el poder. Sin embargo, existen algunos instrumentos normativos que permiten que la Administración pública funcione adecuadamente, los cuales se han visto rebasados por intereses de otra índole. Esto demuestra, también, que los procesos legislativos difícilmente consultan las necesidades de la sociedad para que sea esta la que se vea favorecida por los programas y los servicios que brinda el Estado a la ciudadanía, sino que cumplen aspectos jurídicos positivos que no son compatibles con la realidad social en el país.

Palabras clave: Estado de derecho; realidad social; función pública; Administración pública; sistemas.

Términos de indización: Estado; función pública; Administración pública (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

Talking about the right to public service in Mexico is a huge challenge, since the system in which the country's institutions have been built is extremely corrupted due to the interests of the political parties that hold power. Even though there are some regulatory instruments that allow the proper functioning of public administration, they have been overtaken by other interests. This shows that legislative proceedings hardly consult the needs of society so that society can be favored by the programs and services provided by the State to citizens but fulfill positive legal aspects that are not compatible with the social reality in the country.

Key words: Rule of law; social reality; public service; public administration; systems.

Indexing terms: State; civil service; public administration (Source: Unesco Thesaurus).

Recibido: 20/09/2022

Revisado: 21/10/2022

Aceptado: 21/10/2022

Publicado en línea: 07/12/2022

Financiamiento: Autofinanciado.

Conflicto de interés: El autor declara no tener conflicto de interés.

Revisores del artículo:

Manuel de J. Jiménez Moreno (Universidad Nacional Autónoma de México, México)

mjimenezm2@derecho.unam.mx

<https://orcid.org/0000-0003-2061-6905>

Sandro Alberto Núñez Paz (Universidad de Lima, Perú)

snunez@ulima.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-9909-2683>

1. INTRODUCCIÓN

El siguiente análisis tiene por objetivo demostrar que la Administración pública es un sistema autónomo; sin embargo, frente a los cambios sociales vertiginosos que se han suscitado en la sociedad mexicana, esta se enfrenta a un cambio de paradigma. Ello permite que pase de un sistema autónomo a uno abierto, aunque su autonomía debe diferenciarse del sistema político e impedir que los intereses de este repercutan en su funcionamiento.

De lograr el cometido —el de mantenerse como sistema autónomo independientemente de los intereses de los grupos que detentan el ejercicio del poder—, podremos indicar que la Administración pública en México funciona en beneficio de la sociedad, aunque el derecho a la función pública solo esté reconocido en el artículo 23, numeral I, subincisos a, b, c; y el numeral II de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento jurídico que regula al Estado mexicano.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO POTENCIAL COMUNICACIONAL DIFERENCIADA DEL SISTEMA POLÍTICO

Las servidoras y los servidores públicos son los pilares fundamentales para que exista la correcta funcionalidad de la Administración pública y, a su vez, son los representantes por excelencia del Estado regulados por lo normativo, tanto a nivel nacional como internacional —aunque en la realidad este último se constitucionaliza, es decir, existe una constitucionalización de lo internacional, como veremos más adelante—, a efectos de asegurar el cumplimiento de los servicios públicos que brinda el Estado a la ciudadanía, con el objetivo de garantizar el Estado de derecho en el que viven.

De esta manera, la actividad pública representa una relación jurídica de las funcionarias y los funcionarios públicos con el Estado,

en la medida en que será a través de su actuación que posibiliten el funcionamiento de la Administración pública, en el entendido de que esta puede ser variante, según cada Estado y de acuerdo con su sistema político.

Así, podemos indicar que la Administración pública es un sistema meramente autónomo que va en sentido contrario a lo que dicta el sistema político, puesto que su organización está estrechamente interconectada con la sociedad para atender sus necesidades de diferente índole (como pueden ser económicas o políticas), pero que se reducen a lo social. Bajo esa perspectiva ideológica, el jurista alemán Niklas Luhmann (2014) indica puntualmente lo siguiente:

La administración —y con ello entendemos aquí todos los procesos de decisión organizados y programados en el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial— es aquel ámbito del sistema político que se ha diferenciado dinámicamente y se ha hecho autónomo más tempranamente desde el punto de vista histórico y con mayor intensidad en los resultados. Lo que ahora puede ser la política no se produce sino a partir de esta diferenciación dinámica de la burocracia. (p. 131)

Entonces, desde el enfoque sistemático conviene decir que, en la Administración pública, las dependencias administrativas no solo están sujetas a las estructuras normativas que rigen en el país, sino también al sistema político que detenta el ejercicio del poder, con el fin de respaldar ciertas actividades del Gobierno y, así, mantener las formalidades institucionales del Estado. Asimismo, la imperiosa necesidad de garantizar el funcionamiento/cumplimiento de la institucionalidad gira en torno a la premisa de que perdure el orden público, para que la función pública gubernamental fortalezca los cimientos, el Estado de derecho, en que reposa la Administración pública.

3. METODOLOGÍA

La metodología empleada para el análisis del presente escrito toma como sustento la teoría de sistemas del jurista alemán Niklas Luhmann, particularmente el tema de la administración, el cual plasma en su obra *Sociología política*.

Bajo esa perspectiva ideológica, si concebimos que todos los objetos que se encuentran a nuestro alrededor forman parte de un sistema de referencia —pese a que esto puede ser relativo en la medida en que la teoría sistemática así lo enuncia, es importante indicar también que la forma de ver el universo en el que vivimos e interactuamos se supedita a la forma de ver y analizar del observador—, nos permitirá demostrar que la Administración pública no solamente es un sistema autónomo, sino que su operatividad en el interior de las instituciones del Estado actúa sistemáticamente, pero de forma abierta.

En ese tenor, Luhmann (2014) menciona:

La autonomía y un potencial de comunicación observable son presupuestos para que la administración pueda concentrarse en su función específica de elaboración de decisiones correctas y para que, con ello, pueda rendir una contribución propia a la función en la sociedad del sistema político. A la comprensión de la administración moderna le pertenece, por tanto, una consideración de las estrategias con las que la autonomía y el potencial de comunicación de la administración pueden verse incrementados. (pp. 148-149)

Por su parte, María Elena Álvarez de Vicencio (2005), citando al historiador Friedrich Meinecke, indica puntualmente lo siguiente:

Toda acción política que tuviera como finalidad la salvaguarda del gobierno, del orden jurídico, económico, ecológico o material, pero que no mirara por el bien del hombre, no solo no sería razón de Estado, sino que estaría directamente en contra de la razón de

Estado: sería una acción plenamente contraria a la naturaleza y fines de la comunidad política y, por tanto, no solo no será benéfica, sino completamente reprobable. (p. 48)

En consecuencia, la Administración pública al estar inmiscuida en la complejidad de redes dentro de más redes, deja de adquirir su sentido autónomo para convertirse en un sistema abierto, en donde la existencia de otros elementos sistemáticos (de interés del sistema político) perturba la naturaleza de este sistema. Esta situación propicia que difícilmente pueda funcionar de modo correcto, en aras de brindar a las ciudadanas y los ciudadanos mejores servicios y de calidad, en cuanto a lo que es su objetivo en un Estado de derecho.

4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La definición del concepto de Administración pública es polisémica, es decir, adquiere diversos significados, según la postura del autor y de la disciplina científica desde la que se esté analizando.

De acuerdo con María del Carmen Pardo (2016):

Es un campo disciplinario y profesional, vivo y actuante; es un elemento indisoluble del Estado y es la herramienta fundamental con que cuentan los gobiernos para lograr incidir en un equilibrio social más justo. Sus transformaciones han sido espectaculares, aunque sus resultados no han ofrecido lo que al menos en términos de expectativas se esperaba de ellas. Sin embargo, no existe en el desarrollo social una mejor alternativa para lograr recortar la distancia entre los que tienen más y tienen menos. Lo que es necesario hacer es reconocer que solo la administración pública ofrece esta posibilidad, por lo que es necesario otorgarle el lugar que le corresponde en el desarrollo político de las distintas formaciones sociales existentes, para que tanto desde el mirador teórico como del práctico logre seguir aportando ideas y soluciones. (p. 154)

Por su parte, Jorge Fernández Ruiz (2006) concibe a la Administración pública como el

conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado. (p. 281)

De acuerdo con lo anterior, la Administración pública ha sido objeto de múltiples atropellos por las perturbaciones (ineficiencias) del sistema político. Aunque es claro que dicho sistema administrativo puede concebirse como un sistema autónomo diferenciado del sistema político, toda vez que es a partir de su autonomía que la Administración pública debe ser imparcial ante las alteraciones de aquellos que aspiran/ostentan el ejercicio del poder en un país que pretende ser un Estado de derecho.

Este proceso de diferenciación entre los sistemas administrativo y político será el principio de la dicotomía política-administración pues, con base en lo que dicta el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2017), «la administración pública debe ser imparcial, impersonal, profesional, despolitizada y meritocrática. En esta visión instrumental, las decisiones las toman los políticos y la administración pública solo las implementa de forma neutral y eficiente» (De la Paz, 2017, p. 22).

5. ARQUITECTURA NORMATIVA INTERNACIONAL Y NACIONAL EN DEFENSA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

En México, el derecho a la función pública no ha sido reconocido en la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cambio a nivel internacional quien sí lo ha hecho es la

Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José, que en su artículo 23, relativo a los derechos políticos, indica lo siguiente:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1981)

En el Estado mexicano, nuestro máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó en su Amparo en Revisión 1475/98, primero, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra por encima de cualquier ley nacional e internacional, es decir, prevalece la supremacía constitucional en México; y, segundo, que las leyes emitidas por el H. Congreso de la Unión y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte están posicionados en un plano secundario.

De esta manera se demuestra, como se dijo en un inicio del primer epígrafe, que existe una constitucionalización del derecho internacional, puesto que en México el derecho a la función pública se supedita al contenido o la ausencia que haya en la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto, la interpretación respecto al Amparo en Revisión 1475/98, realizada en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es defectuosa porque no atiende los estándares de índole internacional.

Ante esta situación, Manuel Becerra Ramírez et al. (2000) indican:

Dijimos que es «defectuosa» porque esta formulación no da respuesta a los diferentes fenómenos de la realidad internacional. En principio, la fórmula de la Constitución omite las normas consuetudinarias que también son fuentes del derecho internacional; además, no toma en cuenta otro tipo de actos internacionales como las sentencias, los acuerdos ejecutivos y las resoluciones que dicten los organismos jurisdiccionales internacionales. Tampoco resuelve, en el ámbito interno, la prelación entre la diferente normatividad jurídica (Constitución, tratados, leyes federales, leyes locales). (pp. 169-170)

En México, por tanto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorga el derecho a la función pública, pese a la existencia de otros ordenamientos jurídicos de orden secundario que posibilitan aparentemente el correcto funcionamiento de la Administración pública en nuestro país. Esta normativa de carácter secundario se constituye por las siguientes leyes:

- a) Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal
- b) Ley Federal de Austeridad
- c) Ley General de Responsabilidades Administrativas
- d) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- e) Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública
- f) Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos

Esto, a su vez, evidencia también que la creación de las normas jurídicas en el Estado mexicano, por parte de las legisladoras y los legisladores, difícilmente se da en respuesta a las necesidades de índole social para garantizar el Estado de derecho, sino mediante procesos legislativos positivizados (meramente jurídicos) que se generan para legitimarse como máxima.

6. LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO INDICADOR DE UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Actualmente, la función pública representa un enorme desafío para el correcto funcionamiento de la Administración pública en México, no solo por los intereses que tiene el sistema político, que obstaculizan por completo su operatividad en aras de favorecer a la ciudadanía, ahora también porque las operadoras y los operadores del derecho (legisladores) deben mantener el contacto directo con la sociedad, cuyo objetivo consiste en que esa complejidad administrativa se pueda configurar a partir de la satisfacción de las necesidades sociales.

De satisfacer las necesidades sociales en el ámbito de la Administración pública, se puede indicar que la función pública —a pesar de que no sea un derecho otorgado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— se convierte en un derecho implícito, por así decirlo, en la medida en que las relaciones del Estado para con la sociedad se materializan en una serie de actividades que favorecen la función pública y, a su vez, la función legislativa.

Esto quiere decir que si los dos sistemas (función pública y función legislativa) son funcionales en pro de la sociedad, se garantizan las relaciones entre el Estado y la sociedad, que son operativamente funcionales cuando se alude a un Estado de derecho. En ese orden de ideas, Janeyri Boyer Carrera (2019) resalta lo siguiente:

Dicho de otro modo, función pública equivale a organización (dimensión orgánica), a funciones, facultades, competencias, atribuciones o actividades (dimensión funcional) y a personas al servicio de dicha organización (dimensión personal). Esta triple dimensión quiere decir que el poder y las funciones se atribuyen a los cargos ubicados en entidades públicas, pero son las personas quienes lo ejercen y materializan en actos concretos. (pp. 21-22)

En ese sentido, es absurdo hablar de la diferenciación entre sistemas, sin embargo, en el contexto mexicano es imprescindible hacer tal distinción, a fin de resaltar que la función pública no es exclusiva del Poder Legislativo, sino también están inmiscuidos los poderes Ejecutivo y Judicial e incluso es posible agregar la administrativa de las instituciones del Estado en determinado contexto jurisdiccional.

Janeyri Boyer Carrera (2019) refiere que

Las funciones gubernativa, legislativa, jurisdiccional y administrativa son funciones públicas. Los actos de sus titulares —tanto una resolución suprema, como una ley, una sentencia judicial o un acto administrativo— son manifestaciones de poder público en la medida que tienen el poder de crear, modificar, o revocar situaciones jurídicas.

No resulta equivalente hablar de función pública y administrativa. Toda función administrativa es función pública, pero no toda función pública es función administrativa. (p. 22)

El cumplimiento de las funciones por parte del personal en la Administración pública en México, en otras palabras, el cumplimiento del rol que se le ha conferido a las servidoras y los servidores públicos en el ejercicio de su cargo —independientemente del sistema político— garantiza una no-obstaculización del sistema de la Administración pública en el país, por supuesto, con su capacitación constante para evitar la violación a los derechos humanos a la ciudadanía por las acciones o las omisiones cometidas.

Asimismo, como alude Jorge Fernández Ruiz (2018):

Entre los derechos humanos difusos, considerados como de tercera generación, figura el derecho a una buena Administración, correlacionado en México con la obligación impuesta, por disposición constitucional, de contribuir a los gastos públicos, deber derivado de la idea fundamental del pacto social —que en la teoría voluntarista da origen al Leviatán—: consiste en que todos debemos sacrificar parte de nuestros bienes, libertades y derechos para contribuir a la existencia y sobrevivencia del Estado, cuyo *telos* se alcanza, en buena medida, por medio de la Administración pública, entendible como el conjunto de áreas del sector público del Estado que mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado, propósito inalcanzable sin una estructura racional y un funcionamiento idóneo. (pp. 129-130)

7. CONCLUSIONES

En la actualidad, la Administración pública debe concebirse como un ente potencialmente comunicacional del Estado, toda vez que su interconexión sistemática no se supedita a un poder como es el Legislativo, sino también se relaciona con los poderes Ejecutivo y Judicial, los cuales interactúan como un todo unificado administrativamente.

De esta manera, es importante referir que cuando la Administración pública funciona adecuadamente, en beneficio de la sociedad, y no es obstaculizada por los intereses subyacentes del sistema político, entonces, podemos indicar que existe un derecho a la función pública, pese a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorgue esa titularidad, y sí el derecho internacional, justamente la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 23, numeral I, subincisos a, b, c, y el numeral II.

El no reconocimiento del derecho a la función pública en el máximo ordenamiento jurídico mexicano evidencia que la función pública no es un derecho, pues el contexto en el que se desempeña la Administración pública está sumamente fracturado por la corrupción; fenómeno que ha lacerado con severidad a la sociedad en todos sus rubros. Sin embargo, para que el Estado mexicano cumpla, aparentemente en su totalidad, con lo determinado por los estándares internacionales de los que forma parte, dispuso, en el Amparo en Revisión 1475/98, que se velara por mantener la supremacía constitucional y pasaran a un plano secundario todas las leyes emitidas por el H. Congreso de la Unión y los tratados internacionales celebrados por el presidente de la república.

Finalmente, cuando hablamos de un derecho a la función pública en el ejercicio de la institucionalidad mexicana, nos referimos a la oportunidad que tienen las ciudadanas y los ciudadanos de beneficiarse de los programas y los servicios que brinda el Estado, a fin de garantizar el Estado de derecho en el que —reitero— aparentemente vivimos. Esto significa que la Administración pública, como sistema autónomo, debe enfrentarse a un nuevo paradigma en el que los gobiernos, con independencia del partido de que se trate, fortalezcan su autonomía, principalmente la de los órganos que nos brindan información respecto a la transparencia y el acceso a la información pública. Ello atendiendo no solo los criterios normativos del derecho interno, sino también internacionalmente desde una totalidad interconectada e integrada, en aras de mantener la vigencia del Estado de derecho.

REFERENCIAS

Álvarez de Vicencio, M. E. (2005). *La ética en la función pública. Una propuesta para combatir la corrupción institucional en México*. Instituto Nacional de las Mujeres; Secretaría de la Función Pública.

- Becerra, M., Carpizo, J. y Corzo, E. (2000). Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (amparo en revisión 1475/98). *Cuestiones Constitucionales*, (3), 169-208. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2000.3.5601>
- Boyer, J. (2019). *El derecho de la función pública y el servicio civil. Nociones fundamentales*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1981, 7 de mayo). Convención Americana sobre Derechos Humanos. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf
- De la Paz, J. G. (2017). *Introducción a la Administración pública mexicana. Manual del participante*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Fernández, J. (2006). *Derecho administrativo y administración pública*. Porrúa.
- Fernández, J. (2018). Inserción del derecho a una buena Administración pública en la nómina de derechos fundamentales. En J. G. Vallarta (coord.), *Paradigmas del derecho administrativo en el siglo XXI* (pp. 105-136). Instituto de Administración Pública de Jalisco.
- Luhmann, N. (2014). *Sociología política*. Trotta.
- Pardo, M. del C. (2016). *Una introducción a la administración pública*. Colegio de México.