



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO CON OPCIÓN TERMINAL EN
ADMINISTRATIVO**

**REGULACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE
MICHOACÁN. CASO SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, CAMBIO
CLIMÁTICO Y DESARROLLO TERRITORIAL 2018-2020**

**PRESENTA:
LICENCIADO EN DERECHO HÉCTOR MANUEL MENDOZA MADRID**

**DIRECTORA Y COASESORA:
DRA. CELIA AMÉRICA NIETO DEL VALLE**

CLAUDIA ALEJANDRA VERDUZCO MORENO

MORELIA, MICHOACÁN, FEBRERO 2021

Héctor Manuel Mendoza y María Elena Madrid, dos seres que se unieron para apoyarse y vivir permanentemente, dando vida a cuatro personas, admirable fruto de su unión. Para ustedes es mi obra. Agradecimiento y resultado del respeto y apoyo con que me han cobijado.

María Elena Mendoza, mi gemela y amiga. Sin ti no viviría. Juntos vinimos al mundo...siempre juntos permaneceremos.

Cinthia y Zaida Mendoza Madrid. Su amor y alegría me inspiraron a continuar y no desistir a hacer mis sueños realidad.

Juan C. Romero Madrid, hermano, admiro tanto tu labor de salvar y mantener personas con vida y salud. Nuestras profesiones aspiran a hacer el bien.

Dra. Celia América Nieto del Valle, Dra. Claudia Verduzco Moreno y Dra. Emilia Ramos Valencia, agradezco sus consejos, apoyos, orientación y reconocimientos para impulsarme.

División de Estudios de Posgrado de la FDyCS de la UMSNH y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el prestigio y promoción a la investigación permite el progreso de una sociedad y de la Nación.

México, mereces ciudadanos y políticos con patriotismo y una sociedad con civismo. El cambio de tu historia está en una buena administración. Aspiremos a una sociedad verdaderamente estructurada apoyándonos en el poder de la razón y el Derecho.

Índice

Resumen.....	3
Abstract.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y ESTATAL	9
CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y ESTATAL	106
CAPÍTULO 3. LA DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL EN CHILE Y EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA MEXICANO	162
CAPÍTULO 4. LA REGULACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINSTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL ESTADO DE MICHOACÁN. CASO SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO TERRITORIAL EN EL ESTADO	214
CONCLUSIONES	278
ANEXOS	279
Fuentes de información	285

Resumen

La Administración Pública es una función pública que tiene por objeto preservar y progresar a la sociedad mexicana.

Tal función, para algunos investigadores es considerada como una ciencia social, para otros, sólo una disciplina. Para efectos de este trabajo, la administración pública es una ciencia social que tiene sus elementos, sus objetos y sus limitaciones, pues es claro que, sin estudios profundos sobre esta ciencia social, los Estados no sabrían cómo perfeccionarse y progresar.

Por otra parte, la administración pública en México no debe ser encomendada a un solo sujeto, ni a un solo poder público; debe estar encomendada a cada uno de los poderes públicos en México.

Al ser un poder público altamente político, la administración pública mexicana en cada alternancia de poder, se ve permeada de pasiones para preservar el poder, y en ella se institucionaliza el sistema de botín político (*Spoil System*). Tal sistema es la causa generadora de corrupción administrativa que perjudica a México, ya que las instituciones públicas y sus cargos son repartidos entre los políticos que impulsaron a determinado candidato a ser Presidente, Gobernador, o Presidente municipal.

Finalmente, esta administración pública debe erigirse sobre un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera. Las capacidades de todos y cada uno de los servidores públicos deben promoverse sobre el valor del mérito, la experiencia en la administración de los bienes y servicios públicos, su preparación profesional y carrera serán la garantía de la idoneidad del cargo frente a la función pública que se desempeñará.

Todos los ciudadanos merecemos ocupar un cargo público mediante un concurso público en igualdad de condiciones, así como a través de una evaluación de conocimientos.

Morelia, Michoacán 2021.

Palabras clave: Administración pública, facultad discrecional, nombramiento, corrupción, servicio civil de carrera, sistema de botín político.

Abstract

The Public Administration is a public function that aims to preserve and progress Mexican society.

Such a function, for some researchers is considered as a social science, for others, just a discipline. For the purposes of this work, public administration is a social science that has its elements, its objects and its limitations, since it is clear that, without in-depth studies on this social science, the States would not know how to improve and progress.

On the other hand, public administration in Mexico should not be entrusted to a single subject, or to a single public power; It must be entrusted to each of the public powers in Mexico.

Being a highly political public power, the Mexican public administration in each alternation of power is permeated with passions to preserve power, and in it the system of political spoils (Spoil System) is institutionalized. Such a system is the generating cause of administrative corruption that harms Mexico, since public institutions and their positions are distributed among the politicians who promoted a certain candidate to be President, Governor or Mayors.

Finally, this public administration must be built on a career civil service or career professional service. The capacities of each and every one of the public servants must be promoted on the value of merit, the experience in the administration of public goods and services, their professional preparation and career will be the guarantee of the suitability of the position in front of the public function that will perform.

All citizens deserve to hold public office through a public tender under equal conditions, as well as through a knowledge assessment.

Morelia, Michoacan 2021.

Keywords: Public Administration, discretionary power, appointment, corruption, civil servant career, spoil system.

INTRODUCCIÓN

La administración pública es una ciencia social y una función del Estado. Es ciencia social porque con ella se estudia a organizaciones o asociaciones de esfuerzos para lograr un fin determinado que requiere de la participación y cooperación de todos. Por la razón de que la persona se ve obligada a integrarse y coordinarse para alcanzar objetivos comunes, los cuales se logran por una cooperación productiva bajo la condición de una estructura sana.

Así, la unión de personas generó una organización, la cual progresó hasta llegar al Estado. De tal manera que tuvo la necesidad de estructurarse, y, por ende, de establecer relaciones de mando y subordinación. En síntesis, el Estado necesita administrar los recursos disponibles para satisfacer las necesidades de todo el pueblo.

Entonces, todo Estado se caracteriza y es fuerte por su administración. Cuando la estructura se corrompe, por consecuencia la administración se vuelve deficiente, pues no cumple de manera completa las necesidades de todos.

Así, este trabajo tiene la finalidad de encontrar una posible causa de corrupción en el Estado de Michoacán, y a su vez encontrar una forma de hacer más eficiente la actividad administrativa del Estado.

La corrupción es el quebranto de la ley y sus principios para generar un beneficio propio o para terceros. En Michoacán la corrupción es administrativa, y se produce desde el ejercicio de la facultad discrecional de nombramiento; el primer acto de corrupción es aceptar un cargo público para el cual no se está preparado, o no se cuenta con la experiencia en la administración pública.

Dicho acto se fomenta y se reproduce en la Constitución y en la Ley Orgánica de la administración pública. Por tanto, se plantea como objetivo principal el análisis de la relación y efectos existentes entre la discrecionalidad de nombramientos de servidores públicos de la administración centralizada de Michoacán, sin la existencia de un servicio civil de carrera, con la ineficiencia y corrupción en la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial.

Y como objetivos específicos, en el Capítulo 1, definir a la Administración Pública; en el Capítulo 2 examinar el marco jurídico de la administración pública; consecuentemente, en el Capítulo 3 comparar la legislación chilena sobre el servicio civil con el servicio profesional de carrera en México. Y, finalmente, en el Capítulo 4 analizar la regulación y eficiencia de la Administración Pública del Estado de Michoacán, tomando como caso a la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial.

Bajo esa tesitura, la hipótesis a probar consiste en establecer si la ineficiencia y corrupción en la administración pública centralizada de Michoacán, tienen o no origen en la discrecionalidad con que goza el Gobernador del Estado para nombrar y remover a los titulares de Secretarías de Estado. Que se auspicia con la ausencia de un ordenamiento jurídico que establezca el servicio civil de carrera.

Sin duda, todo servicio civil de carrera tiene como objetivo regular un método de designación, permanencia o remoción bajo parámetros justificados, objetivos, y que garantice la igualdad de condiciones para acceder a la función pública.

*“La administración pública sólo es posible allí donde
cuaja la nación y se decreta la igualdad jurídica de todos los
hombres, pues lo público es propio nada más del universo social
cuya naturaleza es la existencia dual del ser humano como
individuo y como miembro de la sociedad.”*
Omar Guerrero.

CAPÍTULO 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y ESTATAL

Sumario: Introducción; 1.1. Antecedentes de la Administración Pública; 1.2. Concepto de derecho administrativo y de Administración Pública; 1.3. La teoría de la Administración Pública y su evolución a la Nueva Gestión Pública; 1.4. Generalidades sobre el control de la actividad administrativa del Estado y el Derecho Humano a la buena administración; 1.5. Formas de Organización administrativa del Estado; 1.6. El servidor público en la Administración Pública; 1.7. Retos y desafíos de la Administración Pública mexicana; 1.8. Conclusiones.

Introducción

Ha sido difícil para los juristas mexicanos establecer tanto un concepto de la administración pública mexicana, como una definición de ella. Principalmente, porque la mayoría de ellos toma como base la definición del derecho administrativo para posteriormente integrar en él a la administración pública, como la función del Estado encomendada al Poder Ejecutivo.

La referida función, desde la perspectiva jurídica, responde al principio de división de Poderes, al menos, teóricamente así lo han instruido, pero sin entender qué es la administración, en qué consiste, cómo funciona y el gran efecto de desarrollo social que permite. Así, la administración pública es un beneficio para la organización pública¹ de la sociedad que constituye al Estado. Siendo perjudicial

¹ Bonnin, Charles-Jean, “Principios de administración pública”, trad. de Eliane Cazenave Tapie Isoard, en Guerrero, Omar (comp.), México, FCE, 2017, p.208.

que los ciudadanos no conozcan de qué manera dirigirse a la administración pública, ciencia de la cual el Estado puede producir todo el bien que una sociedad necesita, así como el bien que el Gobierno requiere promover.²

A lo largo del presente capítulo se tomará como base el concepto de la administración, vista como ciencia administrativa que estudia las estructuras y organizaciones humanas para lograr los objetivos o finalidades de determinado grupo humano, hasta llegar al Estado; es importante resaltar que la fortaleza y seguridad de un Estado se logra a través de la administración, misma que debe estar fuertemente estructurada y organizada, porque de lo contrario, la actividad estatal se traduce en deficientes administraciones públicas en cada alternancia de poder.

En el caso de la administración pública mexicana, su característica principal es un evidente corporativismo que ha impedido la profesionalización de la administración pública; en otras palabras, la profesionalización de la estructura y organización del poder ejecutivo, legislativo y judicial; para hacer material el derecho humano a la buena administración pública.

Por tanto, la administración pública, se entenderá como la administración del Estado; es la máxima expresión de la organización y estructura humana, no hay empresa privada que tenga el peso e importancia como la tiene la institución del Estado.

Se establecerá también, la necesidad jurídica de observar, enseñar y estudiar a la administración pública federal y estatal no solamente como una función encomendada al Poder Ejecutivo, sino como una función del Estado que debe encomendarse a cada uno de los poderes, que operen bajo una cooperación, por la razón de que al observar y analizar a la administración pública únicamente desde la perspectiva jurídica del poder ejecutivo, se corre el riesgo de incurrir en la falsa confusión de la función legislativa y jurisdiccional con la administrativa, es decir,

² *Ibidem*, p.209.

analizar a la administración pública mexicana desde la perspectiva de una función del Estado encomendada al Ejecutivo, significa crear un criterio sesgado y poco provechoso para mejorar el marco jurídico de la administración pública. En otras palabras, cada poder del Estado cuenta con una estructura y organización administrativa que permitirá la debida funcionalidad para cumplir con objetivos y finalidades, o bien, si cada poder tiene una estructura y organización deficiente repercutirá en el incumplimiento de los objetivos comunes del Estado, lo que conducirá al fracaso de las funciones de cada poder.

En ese sentido, desde la óptica de la administración pública se explica el fracaso en la efectividad de las reformas, en su continuidad, o bien, en la operatividad de nuevos organismos que por regla general se nutren de la participación ciudadana. ¿Por qué una reforma no es efectiva hacia la sociedad? Por la razón de que desde el momento que el ejecutivo presenta una reforma constitucional que modifica o crea organizaciones estatales, pero sin tocar o reformar las leyes que regulan el real comportamiento de las personas, no hay alteración sustancial en los intereses vitales de la nación. Porque las leyes administrativas no son simples reglas, son el comportamiento diario que se adquiere por costumbre, tradición o que se asimila por las relaciones más directas entre autoridades y ciudadanos. Así, cuando estos intereses son perfeccionados o modificados a través de las leyes, se llega al extremo de lograr el progreso o desarrollo de la sociedad.

En relación con lo último, el derecho humano a una buena administración pública, viene a ser la manifestación de la moral de la administración establecida por Bonnin. Lo que a final de cuentas constituye el fomento de relaciones directas, diarias, continuas y constantes entre población, cultura, industria, economía y comercio.

Por esa razón, desde el marco jurídico constitucional no debe encomendarse únicamente al Poder Ejecutivo la administración del Estado, tal y como lo establece el capítulo III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como

también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y, particularmente el capítulo III de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado, sino, jurídicamente debe ser entendida la administración pública como una actividad encomendada a cada uno de los Poderes Federales y Locales, es decir a todos, desde el respectivo ámbito de competencias.

Finalmente, la administración pública mexicana, al igual que las administraciones privadas, tiene un nivel estratégico, táctico y operativo, respectivamente, cada uno atribuye puestos y jerarquías, todos bajo un pilar: servicio civil de carrera.

Como conclusión, es importante retomar uno de los documentos jurídicos más importantes de la historia de la humanidad y del Estado: *La declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*; el cual en su artículo 6 señala la igualdad que goza todo ciudadano para ejercer o desempeñar un cargo público, pero ello conforme a sus aptitudes, conocimientos y habilidades, además de la razón fundamental de que el ciudadano tiene el derecho de pedir rendición de cuentas a todo funcionario que desempeñe u ocupe un cargo público en la administración pública.³

1.1. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA.

La revolución francesa generó el progreso social y científico que necesitaban los Estados para cambiar la forma de gobierno y reconocer los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Las condiciones de progreso producidas por la revolución, surgieron gracias a la ciudadanía, al republicanismo y a una vida cívica activa que demandaban una

³ Véase los artículos 6 y 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

administración pública y su ciencia, por la razón de que ya no se estaba tratando con súbditos, sino con ciudadanos.⁴

Por ello, gracias a su revolución, Francia es el primer Estado en progresar y abandonar los efectos del absolutismo, pero ello no quiere decir que no existiera la administración de los Estados, sino que estos buscaban la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos -felicidad- a través de la policía, la cual era el organismo central encargado de garantizar el orden y paz de la sociedad.

En ese sentido, Bonnin hizo a un lado a la policía y en lugar de ella estableció los principios, naturaleza, objeto y límites de la administración pública. Lo anterior, por los efectos del centralismo que caracterizaron a los Estados Monárquicos o Absolutistas, entonces, para él la policía fue una función inquisitorial del Estado. En cambio, España y Alemania fueron países que en la época de la revolución aún conservaban monarquías ilimitadas, en consecuencia, para sus estudiosos la administración pública se identificaba como la policía, y su máximo exponente fue Valentín de Foronda. Y en Alemania, lo fue Robert Von Mohl;⁵ autores que no serán analizados en este trabajo, dado que únicamente se hablará de la administración pública moderna y no de la de la administración del Estado absolutista (policía), esto es, a partir de los principios de Bonnin.

La importancia de Bonnin radica en que logra dividir y diferenciar al gobierno y a la administración, así como a la justicia.

Entonces, la administración pública nace por ciudadanos reconocidos frente al Estado, y porque éste se transformó en un Estado moderno. Dicho de otro modo, sólo pudo nacer cuando fueron eliminadas las desigualdades formales y cesaron los privilegios, fueros e inmunidades. De allí que, la fórmula para un Estado

⁴ Guerrero, Omar, “Estudio introductorio”, en Bonnin, Charles Jean-Bonnin, *Principios de administración pública*, trad. de Eliane Cazenave Tapie Isoard, en Guerrero, Omar (comp.), México, FCE, 2004 (3a. reimp. 2017), p.19.

⁵ *Ibidem*, p.18.

progresista haya sido “la relación entre el individuo y la comunidad y entre la comunidad y el individuo. La interrelación es la administración pública.”⁶

Consecuentemente, en Francia es donde nace el derecho administrativo y la administración pública, como un resultado del reemplazo y superación de la policía y del absolutismo, lo que permitió que se diera paso a la racionalidad del sistema jurídico y al Estado de derecho. Por tanto, el derecho administrativo se implantó en la actividad del gobierno, como un control y límite de actos arbitrarios, así como discrecionales.⁷

a) Francia: Charles-Jean Baptiste Bonnin

El estudio de la ciencia de la administración pública comienza en Francia de 1808, con el pensamiento de Charles-Jean Baptiste Bonnin; así, es considerado el padre de la administración pública, y tan es cierto que muchos de sus principios se encuentran aún en legislaciones vigentes, siendo notable su influencia en las leyes respectivas de México y América Latina sobre la respectiva organización administrativa.

Sencillamente, es el padre de la administración pública porque es él quien acuña ese nombre a la actividad del Estado de preservar a la sociedad. La administración en sí misma es una actividad del hombre y de la sociedad que ya era utilizada desde antes de Bonnin, pero es gracias a él que se comienza a hablar de *Administración pública*.

Esta ciencia social, desde antes de Bonnin era nombrada y estudiada como la ciencia de la policía o, simplemente la policía.

Fue un pensador en la época de Napoleón, donde el centralismo tuvo su máximo auge, su desarrollo y perfeccionamiento como forma de administrar (y gobernar) un Estado de Derecho. Así, es Bonnin, quien estableció los principios

⁶ *Ibidem*, p.19.

⁷ *Idem*, p.19

para administrar un Estado, por tanto, como primer antecedente del estudio de la administración pública moderna, en éste apartado se referirán sus obras y principios, ya que su pensamiento se divulgó por todo el mundo, tan es así, que tuvieron efectos sobre la redacción de códigos civiles y constituciones políticas; sin que sea óbice señalar que tal obra consta de cuatro ediciones y en cada una hace modificaciones, por tanto, serán analizadas las tres ediciones, las cuales sucedieron en 1808, 1809, 1812 y 1834. Así como dos compendios de los mismos, uno publicado en Francia de 1829 y la respectiva traducción en España en 1834.

- ***Principios de administración pública, 1808***

Naturalmente, es cierto que desde el nacimiento hasta la muerte el hombre se encuentra sometido a la administración del Estado. Y esto se debe a la organización humana y su desarrollo o progreso, así como a la ambición de dominio sobre las cosas.

Por otro lado, la administración del Estado se desarrolla y ejerce con una unidad de orden. Es decir, la administración pública necesita para su eficacia y eficiencia un orden jurídico en armonía con la sociedad. Pero además, con una sincronía entre las autoridades al momento de ejecutar las leyes que regulan los actos y hechos jurídicos de las personas.

Así, es como Bonnin comienza por tratar primero lo que es la administración en el Estado, como también identificar cuál es el carácter esencial de ella y lo que la distingue de otros tipos de administración, para así establecer cuál es la naturaleza, objeto y relaciones de la administración pública.⁸

Un principio establecido por Bonnin es que *Administrar es la regla general; juzgar es la regla particular*.⁹ Ello, principalmente porque concibe al gobierno como dirigente y vigilante, más que actuante, por la razón de que la administración es el gobierno en marcha, el gobierno en acción particularizada y pormenorizada, dado

⁸ Bonnin, Charles-Jean, "De la importancia y de la necesidad de un código administrativo", trad. de Eliane Cazenave Tapie Isoard, en Guerrero, Omar (comp.), México, FCE, 2017, p.169.

⁹ *Idem*.

que su objeto es la aplicación de las leyes impuestas por el Estado de manera general y de interés común a todos los ciudadanos.¹⁰

En esa tesitura, la aplicación de las leyes del Estado se materializa de dos formas que respectivamente corresponden a dos órganos utilizados por el gobierno para la aplicación de las leyes; la primera es por medio de la *administración* cuando las leyes ordenan en general; y, la segunda, mediante los *tribunales*, cuando se aplica la norma en casos particulares o de intereses privados.¹¹

Entonces, la administración de justicia se diferencia de la administración general o del Estado, por la razón de que el carácter propio de la primera, es el juicio que utilizan los jueces para resolver infracciones de las leyes que regulan a los ciudadanos en tanto individuos, mientras que la segunda, ejecuta todas las normas que regulan las relaciones del ciudadano con el Estado.¹² Es decir, Bonnin señala que la administración emana del gobierno, y por ende, se encarga de ejecutar las leyes a través de las cuales el Estado de manera general estatuye sobre cada ciudadano en cada parte del territorio; de tal manera que la administración tiene una relación incesante con el gobierno, esto es, una relación entre el código político y el código administrativo. Porque, naturalmente, el código político es el que tiene por objeto específico a la institución del Estado, el establecimiento de derechos políticos del ciudadano y que estatuye sobre el poder legislativo y gobierno: leyes constitucionales del Estado. Por otra parte, el código administrativo, tiene en su centro de regulación específica a la organización, la competencia y las atribuciones de la autoridad pública secundaria en determinada porción del territorio. Así, organizacional y jerárquicamente, se encontraban los ministerios, luego las prefecturas, las subprefecturas y los ayuntamientos, que son el último grado del orden administrativo. El ministerio es el vínculo entre el gobierno y la administración, este es el primer grado del orden administrativo.¹³

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

Así, como el ministerio es el vínculo entre la administración y el gobierno, aquella es el vínculo entre la sociedad y el Estado.

Bajo esa tesitura, ¿cómo es que nace la administración pública? ¿La administración del Estado es la administración pública? Bonnin identifica que la dirección y gestión de los asuntos públicos, así como la respectiva aplicación de las leyes, abarcan gestiones diferentes, atento a las necesidades del Estado. De ahí, estableció a la administración en su género, a *la administración pública* y su distinción con las *administraciones especiales*¹⁴; precisando que la administración pública es la gestión de los asuntos comunes que derivan de la relación que tiene el hombre colectivo con el Estado, en tanto que *las administraciones especiales*, tienen únicamente una dirección propia, como la recaudación de impuestos, el establecimiento de moneda, los bosques, etcétera, en las que particularmente el Estado actúa sobre él mismo en tanto cuerpo político.¹⁵

Por lo que, la administración al ser una consecuencia o efecto del gobierno, es que ésta siempre se encontrara bajo la tutela o directriz del gobierno, es decir, que únicamente la administración actuara por el impulso y voluntad que imprima el gobierno. Ocurriendo de manera distinta con la justicia, debido a que el gobierno no puede ser juez en los debates suscitados entre particulares. Tan es así, que cuando regula administrativamente, la actividad legislativa se realiza haciendo caso omiso de los individuos para considerar únicamente a los hombres en general y con referencia al Estado. Ello explica el por qué el gobierno mediante leyes políticas, estatuye en materia administrativa sin ninguna dificultad sobre las personas y las propiedades, sobre los hombres y las cosas,¹⁶ porque se refiere al hombre en su colectividad. No sucediendo lo mismo con la justicia, porque considera a los hombres como individuos, y no sería correcto que el gobierno resolviera un conflicto

¹⁴ En torno a éste problema, Bonnin señala que la administración general del Estado comprende a la *administración pública* y a las *administraciones especiales*; siendo la administración pública la que tiene la gestión de los asuntos comunes a los ciudadanos, y las administraciones especiales, las que dirigen propiamente una actividad administrativa: impuestos, monedas, bosques, etcétera.

¹⁵ *Ibidem*, p. 171.

¹⁶ *Idem*.

entre particulares, porque se llegaría al peligro de que al mismo tiempo fuera colegislador, gobierno y juez.¹⁷

Luego entonces, ¿qué leyes contiene el código administrativo? Precisa Bonnin, que las leyes materia del *código administrativo* son todas las que el Estado estatuye sobre los ciudadanos, en las cosas que son comunes a todos, sobre las propiedades y el patrimonio como constituyendo la riqueza pública y sobre las acciones sociales que interesan al orden público y a la ciudad.

De allí que, los actos del estado civil, la distribución de los impuestos, los reclutamientos, la agricultura, etcétera, son de la incumbencia de las leyes administrativas.

Recordando, la multilateralidad que tiene el *código administrativo*, ya que las relaciones que éste tiene devienen, en principio, por el código político, pero paralelamente, tiene una relación con el código civil para las personas en sus respectivos actos; con el rural para la agricultura, los bosques y policía de las campiñas; así también, se encuentra relacionado al código de las finanzas para el establecimiento y recaudación de impuestos; al código militar para el reclutamiento, y al código de marina, al penal, al de las minas, al de comercio, manufacturas, al de aduanas, en fin, para todas las materias que hacen parte del ámbito de la administración pública. Esto es, que el código administrativo remite a las disposiciones de cada uno de los anteriores códigos, o establece los principios relativos al tema, porque sólo así es como se crea la armonía entre las leyes.¹⁸

Así es como la administración pública se relaciona con muchos intereses comunes a las personas; desde el establecimiento de un Registro Civil para la celebración de diversos actos jurídicos, como son el nacimiento, el reconocimiento de hijos, la adopción, la tutela, el matrimonio, el divorcio, la defunción, ejecutorias que modifican el estado civil de las personas; como con el establecimiento del Registro Público de la Propiedad Raíz y de Comercio, que atiende sobre el registro

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Ibidem*, pp. 171-172.

de bienes muebles e inmuebles, de contratos civiles como venta, permuta, donación, actos mercantiles, el registro de sociedades mercantiles, asociaciones civiles, extinción de las mismas, etcétera. Por otra parte, se encuentran relaciones con la minas o el comercio, por cuanto toca a las autorizaciones o concesiones de explotación de recursos, para el establecimiento de empresas o negocios mercantiles, como también con el respectivo procedimiento aduanal y la respectiva legislación de aranceles, y claro, ante el incumplimiento de diversas disposiciones, se puede incurrir en un acto delictivo, por ende, su fuerte relación con el derecho penal, como también el establecimiento del derecho penal administrativo o más conocido, como procedimiento administrativo sancionador.

Por ello, el código administrativo debe remitir al contenido jurídico de los códigos especiales con los que se relaciona, porque de lo contrario se comete una sobrerregulación al establecer materia jurídica que es propia a otra legislación, porque no se debe confundir cosas que por su especialidad deben mantenerse en su propia norma. Porque de esta manera, hay mejor regulación de la conducta social y no una sobrerregulación de la misma a través de distintos ordenamientos jurídicos; además de que maximiza las ideas, la enseñanza, y el estudio se vuelve más fácil.¹⁹

Entonces, con tan sólo esa parte descriptiva, puede advertirse que el campo de acción jurídica del código administrativo es tan amplio que naturalmente en “un Estado todo es administración, y que la administración pública es constante, ya que abarca todas las cosas.”²⁰

Bajo ese contexto, podría hablarse de que es la parte sustantiva de un código administrativo, por ello Bonnin precisó que sin duda debe también tratarse a los agentes de la autoridad pública, desde el ministro hasta el alcalde, por la razón de que si la administración pública tiene por finalidad ser el medio de ejecución del gobierno, y que actúa con base en las leyes que dicta el código político, su competencia es también una consecuencia del gobierno y por tanto, se encuentra

¹⁹ *Ibidem*, pp. 170-180.

²⁰ *Ibidem*, p.72.

comprendida la organización y estructura de la administración pública, dentro del código administrativo. Por ello, la organización de la administración pública, se divide en dos partes esenciales: los *agentes* de la autoridad y los *consejos*; esta distinción da origen a dos funciones constitutivas de la administración: el de la aplicación de las leyes generales a todos, y el de la justicia. Y aquí nace la distinción entre la aplicación de las normas comunes a todos por parte de los agentes y el *juicio* por los consejos.²¹

Para Bonnin, los agentes de la autoridad y el consejo, forman dos instituciones del Estado de gran importancia, porque en el caso de la justicia, mediante el juicio, ya sea en relación a lo contencioso, o por la distribución de los impuestos, o para el examen de las cuentas, también existe una justicia, por la particularidad de la forma y el carácter de cada uno de los juicios, al surgir de las formas de los procedimientos de los juicios judiciales, lo cual no hace que se pierda el carácter de la acción de la administración. Como también es de notarse que los consejos otorgan un carácter de representación, el cual se encuentra en las diputaciones provinciales de departamento. Por la razón de estar encargadas de la distribución de los impuestos anuales y del examen de la cuenta de los prefectos, son los representantes de la ciudadanía departamental.

Así, la institución noble de las asambleas departamentales, sitúan a los agentes de la autoridad bajo la vigilancia del pueblo, haciendo sana a la república, siendo también el nexo entre la voluntad y las necesidades del Estado, volviéndose colegislador al participar en la legislación, para realmente ser la expresión de la voluntad general. Así, el código administrativo contempla la organización del ministerio, de subprefecturas, de municipalidades; y posteriormente se ocupa de las diputaciones provinciales de departamento, de los consejos de prefectura, de distrito y de municipalidades; finalmente de funciones y atribuciones, relaciones y puntos de contacto.²²

²¹ *Idem.*

²² *Ibidem*, pp. 172-173.

Por ende, toda legislación debe contener dos partes esenciales: la parte sustantiva y la parte orgánica. Porque la primera son las disposiciones que norman la conducta de los ciudadanos, y la otra, crea a las instituciones públicas que se han creado para aplicar las disposiciones sustantivas. De ahí que, las leyes propiamente dichas u obligatorias constituyen la moral pública o del Estado, y las leyes orgánicas la parte física de las mismas. Es decir, las disposiciones generales de una ley o las leyes sustantivas son la razón que gobierna en la sociedad, es la razón pública la que al legislarse obliga a todos por igual para el mantenimiento de la paz y el orden, alejando la violencia o la ley del más fuerte, y las leyes orgánicas son la máquina instituida por el Estado para poner en movimiento la autoridad y hacer efectivas las disposiciones sustantivas. Por eso, es evidente una dependencia entre las leyes y las autoridades, porque es inconcebible un Estado en el que existan leyes sin autoridades o bien, autoridades impulsadas por la violencia, o el poder de la fuerza. Naturalmente, es necesario que administrativamente se haga una distinción entre las normas jurídicas que rigen el ejercicio del poder público, de aquellas leyes que establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos, y pretender la armonía legal más posible.²³

La visión de Bonnin, en torno a la constitución del código administrativo, fue muy precisa y completa, puesto que ante la ausencia de un código de dicha naturaleza y que en principio se concebía imposible, resultó de una necesidad natural del Estado, para establecer no sólo los derechos de los ciudadanos franceses, sino además, estableció la organización jurídica de las instituciones públicas de la administración general, porque después de establecer lo anterior, se ocupó de la autoridad administrativa, sus competencias, sus funciones y de la acción de la administración del Estado sobre las personas, los bienes y las acciones. Esta acción estatal se divide en dos partes: en *acción* propiamente dicha, y en *procedimiento* –que hasta cierto punto la administración es una forma de justicia-, y, finalmente, se ocupa de la relación que guarda la administración del Estado con

²³ *Ibidem*, p.173.

las personas concebidas como individuos o como colectividad, así como con los bienes privados y los públicos.²⁴

Así, Bonnin establecía un método dentro de su propuesta de código administrativo, dividido en partes esenciales, competenciales y procedimentales para un mejor entendimiento. Por lo que de esa manera, los ciudadanos se diferencian en cuanto a su reglamentación y orden, como individuos y como miembros de la colectividad. Además, como cuestión aparte, también señalaba figuras jurídico-procesales, como el recurso, la inconformidad, la competencia que se establecía de la jerarquía de los funcionarios, así como la subordinación en los agentes de autoridad pública. Como bien señala:

En cuanto a los importantísimos temas que son de la incumbencia del procedimiento administrativo, como las reclamaciones, el recurso a la autoridad, las peticiones, las memorias, la subordinación respectiva de los funcionarios públicos, los medios coercitivos y de vigilancia, los conflictos de jurisdicción, materia tan complicada aunque simple, y que provoca diariamente tantos debates entre los agentes de la administración, y la administración y los tribunales; esos temas deben constituir una parte separada.²⁵

Por tanto, la administración y el código administrativo se constituyen fundamentalmente con la parte orgánica y las disposiciones sustantivas que forman la acción de la administración pública sobre las cosas, con la finalidad del mantenimiento del orden público, o para otorgar al ciudadano el recurso respectivo para la defensa de los intereses jurídicos inherentes.

Así, bajo todo este contexto Bonnin estableció 35 principios de la administración pública, mismos que generaron su propuesta de código administrativo, y que son:

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Ibidem*, p.174.

“La administración, en general, es una consecuencia del gobierno del que forma parte; es el gobierno en su acción pormenorizada.

“Su carácter es la acción.

“Se divide en *administración pública* y en *administraciones especiales*.

“La administración pública tiene la aplicación de las leyes en cada parte del territorio.

“La ley administrativa es la que estatuye sobre el ciudadano como miembro del Estado, para su persona, y sobre la propiedad, como elemento de la riqueza pública.

“Obliga hasta al extranjero que reside en el imperio.

“En administración, la aplicación de las leyes está en la acción, el examen y el juicio.

“La aplicación de las leyes es propia de los prefectos, subprefectos y alcaldes, y el examen y el juicio de los diversos consejos establecidos por la ley.

“Los agentes administrativos son los encargados del gobierno para la aplicación de las leyes, bajo la vigilancia inmediata del ministro del interior.

“Los prefectos son independientes los unos de los otros; no pueden corresponder entre ellos para asuntos generales.

“Las funciones administrativas son por su naturaleza temporales y revocables.

“A cada instante de su vida, el ciudadano está sujeto a la acción de la administración.

“No es posible, por medio de convenios particulares, ir en contra de lo que tiene importancia para el orden público, pues sería oponerse a lo que constituye la seguridad pública e individual.

“La acción está en la fuerza y la fuerza radica en la unidad.

“Del principio de la unidad se deriva como consecuencia fundamental, que el Emperador, como gobierno, debe designar todas las funciones administrativas que se basan en esa unidad.

“Administrar es obra de uno solo, es atribución particular y exclusiva del prefecto. Juzgar es obra de muchos; la ley difiere el juicio al consejo de prefectura.

“Los consejos de prefectura no pueden informar de las órdenes gubernativas, ni los prefectos reformar las actas de los consejos de prefecturas; pero los prefectos y los consejos pueden reformar o modificar sus actos personales.

“Las diputaciones provinciales y de distrito tienen un carácter de representación para la emisión de su opinión sobre las necesidades de sus respectivos distritos.

“Ningún ciudadano puede ejercer ni concursar para el ejercicio de una autoridad encargada de la vigilancia de funciones que ejerce en otra calidad.

“Las administraciones locales no pueden ser perturbadas en el ejercicio de sus funciones por ningún acto del poder judicial.

“Los agentes del gobierno, salvo los ministros, no pueden ser perseguidos por hechos relativos a sus funciones, más que en virtud de una decisión del consejo de Estado.

“Cuando el poder judicial se inmiscuye en la administración al tomar conocimiento de un hecho o de un acto administrativo, o de un delito cometido por un funcionario administrador respecto de sus funciones, el prefecto y el consejo de prefectura, pero sobre todo el prefecto, deben protestar contra la empresa ilegal de la autoridad judicial, e iniciar una controversia.

“El consejo de Estado falla sobre controversias que puedan surgir entre la administración y los tribunales.

“El consejo de Estado tiene competencia en los asuntos de alta policía administrativa cuando le son remitidos por el Emperador, y cuando el Emperador consideró conveniente hacer examinar por su consejo la conducta de algún funcionario inculcado.

“Los medios que depende del prefecto son:

1º Las advertencias a los alcaldes subordinados a él de conformarse a las órdenes e instrucciones que les fueron dadas.

2º El envío de comisarios a costa del alcalde para obtener las informaciones solicitadas.

3º El llamamiento para advertirse que pone en peligro la cosa pública.

4º La suspensión de los alcaldes.

“Los prefectos, subprefectos y alcaldes no pueden, a razón de las actas que firmaron en calidad de administradores, ser citados ante la justicia fuera de su circunscripción, ya sea para reconocer su firma, o para hacer las veces de testigos.

“Los prefectos no pueden establecer ningún impuesto, cualquiera que sea su causa, o por cualquiera que sea el pretexto.

“No pueden cambiar el destino, ni el modo de pago prescrito por las instrucciones del ministro de finanzas o del tesoro público.

“La fijación del presunto gasto de los municipios no puede, en ningún caso, exceder del monto del ingreso también presunto.

“Los funcionarios públicos están obligados a residir durante todo el periodo de sus funciones en los lugares en los que se desempeñan, salvo si son dispensados de ello por causas aprobadas por la autoridad superior.

“Ningún juicio de presión por deudas puede ser puesto a ejecución en el recinto de una administración cualquiera.

“Los actos administrativos no pueden ser intitulados decretos, ni reglamentos, ni proclamas; llevan el nombre de decisiones.

“Toda persona tiene el derecho de enviar peticiones individuales a toda autoridad constituida.

“La ley prohíbe a los prefectos, subprefectos y alcaldes responder a las peticiones o intenciones redactadas bajo la denominación de un estado o profesión.

“Los ciudadanos que asisten a las asambleas de los cuerpos constituidos han de permanecer descubiertos, en respeto y silencio.”²⁶

De los anteriores principios, Bonnín forjó su propuesta de código administrativo, el cual como se ha referido, se encontraba dividido en tres partes: 1. De la Organización administrativa: que contiene dos libros, el primero, referido a la autoridad administrativa y en ellos se indican los principios generales de administración y las relaciones de la autoridad con el gobierno, así como una jerarquía institucional, el otro, organiza y estructura a los Consejos administrativos. 2. De la administración en sus relaciones civiles: que contiene las actas del estado civil de las personas, contempla al matrimonio y la disolución del mismo, como también las inhumaciones y los decesos. 3. De la administración en sus relaciones públicas: en él regula al ciudadano en relación con el Estado, considerado como una persona social, por ello le establece contribuciones, recluta, otorga auxilios públicos, regula la agricultura, industria o comercio, obra pública, a situación de los extranjeros, las propiedades del Estado, a la policía y sus facultades de vigilancia y

²⁶ *Ibidem*, pp. 174-176.

supervisión, como también el proceso administrativo y el derecho del ciudadano a defenderse contra los actos de la administración.

Es indudable que los principios y propuesta de código administrativo establecidos por Bonnin, impactaron en la forma de organización de cada Estado, aun y cuando su obra haya permanecido oculta y destinada al olvido, como bien lo precisa Omar Guerrero. En relación a ello, basta con revisar cómo se encuentra estructurada la legislación Constitucional y las respectivas leyes administrativas, para dar cuenta de que muchos de sus principios y formas de organizar la administración concuerdan con el criterio de Bonnin. Este punto será tratado al momento de analizar los antecedentes de la administración pública mexicana.

Por otra parte, Bonnin sustenta parte de su pensamiento en la administración pública, con base en el principio de marcha gradual, del cual depende la seguridad y bondad en administración. Dicho principio lo retoma de Mirabeu; tal principio establece que a partir de la experiencia adquirida es que se perfecciona la mente y espíritu del humano. De allí que Bonnin afirmara que para ocupar los niveles más altos de la administración, debía pasarse o filtrarse por los niveles más bajos de la administración, siendo ésta la única forma de acceder al ascenso, mediante la ocupación de los primeros empleos. Y de esta manera, la ciudadanía tendría una garantía de la seguridad de la función desempeñada por el servidor público, debido a la profesionalización del funcionario.²⁷

Lo anterior cobra sentido, porque de manera contraria, lo arbitrario suple el lugar de la legalidad y equidad, un retroceso de la ley y sus principios rectores; dado que la tolerancia a los abusos y arbitrariedades, acarrea como consecuencia la costumbre acreditada y consagrada en el tiempo. Así, el producto es la toma de decisiones y leyes puestas a disposición de las pasiones y costumbres insanas, imperando la injusticia aunque haya intenciones rectas.

²⁷ *Ibidem*, pp. 178-179.

Con una visión objetiva del contexto que sucedía en Francia, principalmente a raíz de la revolución, señala que las funciones del Estado más importantes eran la milicia y la impartición de justicia, y a partir de allí el gobierno centraba un fuerte interés en determinar la organización de cada institución, así como de establecer las relaciones existentes entre el gobierno, las competencias, y sobre todo la forma de dirigirse a la impartición de justicia. Es tan preciso en su descripción, que prefiero señalarlo de manera directa:

Pero nunca sucedió lo mismo con la administración pública. Jamás se tuvo siquiera la idea de lo que es, de la naturaleza de sus funciones, de sus puntos de contacto con el gobierno y los tribunales, de sus relaciones con el ciudadano. Jamás pasó por la cabeza de los legisladores de ninguno de los pueblos que la administración tenía sus leyes, sus formas, y sus reglas fijas e invariables. Ni siquiera se sospechaba de la existencia de unas y otras. Administrar, era actuar al día; era no seguir más que las ilusiones, la voluntad o el impulso del momento; ejercer impunemente una parte importante del poder; perturbar a los ciudadanos en sus personas y en sus bienes; en una palabra, hacer lo que se llamaban actos de autoridad. Lo arbitrario más absoluto o una rutina ciega eran las únicas reglas seguidas en administración. Los principios cambiaban con los hombres, y los ciudadanos eran el juguete de las pequeñas pasiones, del orgullo, de la envidia o de la negligencia de aquellos destinados a los empleos públicos, y que se sucedían en ellos. De esa imperdonable ignorancia de los principios fundamentales de la administración, resultaban los mayores desórdenes en el Estado.

La persona y los bienes del ciudadano estaban en manos de lo arbitrario, o eran estorbados por reglamentos que, con apariencia de garantía, perjudicaban por igual a una y a los otros. Por todas partes existían formas capciosas, o la violación legal de los derechos naturales del hombre.

...

Así, en ninguna parte las personas y las propiedades eran protegidas de los atentados del poder, de los errores de la ignorancia.²⁸

Es decir, en la época de la revolución francesa no existía estudio alguno sobre la administración pública, y por ende los gobiernos actuaban sin conocer los principios que rigen en la administración pública, para el gobierno monárquico la

²⁸ *Ibidem*, pp.180-181.

administración pública se ejercía bajo el concepto de actos de autoridad, como un acto arbitrario que tiene por objeto únicamente materializar la voluntad del titular. La administración se encontraba en desorden debido a la existencia de múltiples ordenamientos jurídicos que lo único que propiciaban era la incertidumbre jurídica y la violación de derechos fundamentales, haciendo de los ciudadanos objeto de las ocurrencias, ineptitudes y subjetividades de los gobernantes.

La anterior situación cambió a partir del momento en que se dieron a conocer los principios de la administración pública. Porque difundió que la administración es una consecuencia del gobierno, es decir, el gobierno es el principio del cual emana la administración pública, y por ende, éste principio debía estar contenido en el cuerpo normativo, para dar la positividad y legalidad al orden natural de la administración pública.

Para Bonnin, el gobernante desdeñaba instruirse en administración, y la característica del mismo era actuar con ocurrencia, bajo la voluntad y caprichos de la autoridad, toda vez que le era más fácil divulgar las supuestas innovaciones y creaciones sin sustento de estudio y sin correspondencia a las necesidades del Francia; por ejemplo, era constante la sobrecarga de tributos desproporcionados con los recursos y necesidades reales de la Nación.

Con justa razón, Bonnin afirma que la administración pública no es un poder arbitrario, porque es ciertamente un poder legal que, en comparación con la justicia, también es la garantía y protección de los ciudadanos y de la propiedad. Porque a partir de su regulación mediante un ordenamiento positivo, se establecían los derechos y obligaciones del administrador, como también, al ser la ley la expresión de la razón, resulta ser la garantía de la probidad de agente administrativo.

Así, para la Francia de Bonnin, que no contaba con un código administrativo, ni con un estudio razonado de la administración pública, resultaba necesario para el Emperador la expedición de un código de tal naturaleza, porque el mismo tenía por objeto a la administración pública: la regla invariable de los agentes de la

administración, de las relaciones de los ciudadanos con el Estado, y de su recurso a la autoridad.

Hizo una clara distinción entre la administración de la justicia y la administración pública, señalando que la función de la justicia es la aplicación de las leyes que protegen al ciudadano como un individuo de la sociedad, es decir, como un sujeto que hace valer sus derechos de naturaleza privada. En otras palabras, la justicia es para el ciudadano una acción meramente facultativa, un remedio que el titular de un derecho violentado puede o no ejercer. Y que, por tanto, no sucede lo mismo con la administración pública, pues ésta contiene la aplicación y ejecución de normas que regulan al Estado, su fuerza y la prosperidad, toda vez que la característica de ella es actuar sin cesar, ya que el ciudadano a cada instante de su vida se encuentra sometido a la administración pública. Siendo claro que la acción de la administración pública no se condiciona a la voluntad del ciudadano, consecuentemente nace el principio en administración pública: *Administrar es la regla general, juzgar es la regla particular*.²⁹

Conforme al pensamiento de Bonnin, el administrador público –servidor público- justamente es un hombre “de” Estado, porque dada la naturaleza de sus funciones, sobre él recae toda responsabilidad relacionada al bienestar y seguridad del ciudadano, de su eficiencia y eficacia en la administración, se generará la legitimación y confianza hacia el gobierno.

Al respecto, Bonnin describe el perfil y la actividad del administrador público como aquel hombre más importante que el estadista, porque como agente de confianza del gobierno, es primeramente responsable para consigo mismo y después para con el Estado respecto a la parte del poder que le fue confiado; es el administrador público el sujeto más cercano al ciudadano, haciendo la función de un nexo entre la voluntad del pueblo y la del Estado.

²⁹ *Ibidem*, pp.181-182.

Así, mientras que de la bondad de la administración pública se produce la prosperidad del Estado y la seguridad individual, es de la ley de donde se espera todo el bien que la bondad de la administración puede ofrecer, ya que es la que señala y determina las relaciones de los ciudadanos como de los servidores públicos.

La revolución francesa cambió todo lo que el absolutismo había dejado sembrado en Francia, y lo que principalmente se cambió fue esa administración del rey, que a pesar de no ser estudiada y analizada, instituyó la centralización del poder, pero en su carácter primigenio, la centralización del poder, representaba la arbitrariedad, el actuar del poder sin más límite que el denominado interés del reino, del monarca. Bonnin con su pensamiento, perfecciona a la administración pública, y señala que la misma no es un poder arbitrario, sino un poder legal, que como la justicia, tiene por objeto salvaguardar a todos los ciudadanos y su patrimonio. Por tanto, sustentado en esta razón es que con el código administrativo se protegía a los ciudadanos, al patrimonio y además, se establecían las facultades de los administradores públicos; todo ello generaba la certidumbre y seguridad jurídica que en la monarquía no existía.

Porque comparando a la administración pública con la función que despliega el poder judicial, se advierte que las dos son importantes, pero se diferencia una de la otra, por la característica de que la administración pública ejerce una función más inmediata y continua, es decir, la administración pública como tal es incesante y continua con los ciudadanos; contrario a la justicia, que únicamente acciona a petición del ciudadano, lo cual hace que se mantenga alejada de un ejercicio diarios o continuo.

La razón de lo anterior, se debe a que la naturaleza de las funciones estatales es distintas en función al ciudadano. La justicia acciona virtud a las leyes que consideran a la persona como individuo del Estado; las leyes administrativas tratan a la persona como colectividad, y señalan las relaciones del Estado para con la

misma, así como la fuerza que tiene el Estado para hacer cumplir sus determinaciones y generar la prosperidad.

Otra característica fundamental es que realmente la justicia es facultativa, es decir, queda al libre albedrío del ciudadano acudir ante el Juez para ejercitar una acción o hacer valer un derecho. La acción de la justicia, se caracteriza por ser un remedio que el ciudadano puede o no utilizar.

A lo aseverado por Bonnin, otra característica esencial que diferencia a la administración de justicia de la administración pública, es que aquella castiga delitos, mientras que la administración pública los previene; de esta parte, surge la explicación de porqué existe la policía judicial y la policía administrativa. La primera tiene la función de perseguir los delitos, busca al culpable para castigarlo, mientras que la policía administrativa, tiene como finalidad prevenir los delitos. Este razonamiento, permite a Bonnin afirmar que entre mejor sepa la administración prevenir delitos, menos se tenderá a castigar por medio del tribunal.

Así, la administración de justicia y la administración pública, cumplen una doble función similar: ambas cooperan para generar la paz y seguridad pública. De modo que efectivamente todo en el Estado es administración.

En ese contexto, el administrador público es un hombre de Estado, un hombre público, porque de él dependerá la materialización de la bondad de la administración pública, y generará la prosperidad y bienestar de todos los ciudadanos. Entonces, al estar instaurados en ley positiva los principios y leyes de la administración pública, será el ordenamiento jurídico la garantía de que el ciudadano cuenta con un hombre público probo y capacitado, debido a que la ley es la guía de funciones y actuaciones.

De ahí que, entre más leyes administrativas haya en el Estado, más confuso se tornará administrarlas, porque muchas de ellas pueden ser dictadas con mucha facilidad, lo cual es característica de que muchas de ellas representan las pasiones del legislador. Esta circunstancia añade un nuevo desorden a la administración

pública, porque entre más numerosas sean las leyes más dispersas están, más contradictorias son, más ambiguas están y con mayores lagunas se pretenden aplicar. De ahí que, la legislación se hace tan complicada que la administración pública no sabe cómo aplicarlas o resolver un problema administrativo.

Sin duda, que la multiplicidad normativa agobia al ciudadano, hace desobedecer a las leyes, obstaculiza a la administración y se vuelven contradictorias porque una misma materia se encuentra sobre regulada; esto es, no hay armonía de leyes en la administración.

Lo cual demuestra que la importancia de la administración pública resulta de sus funciones y porque atañen a la universalidad de los individuos, por su amplitud y multiplicidad.

La visión de Bonnin sobre la administración pública, representa un avance en el pensamiento del hombre y de la organización del Estado, su pensamiento partía de la idea de que materialmente no podía instruirse sobre todos los asuntos al administrador público, una vez dedicado a la carrera administrativa, porque es tan inmensa la actividad del Estado, que únicamente la experiencia y formación le ayudará a resolver problemas y velar por el interés y felicidad de todos. Porque, se insiste en que debe enseñarse a todo hombre sobre la administración pública, toda vez que en es al administrador público a quien se le encarga una parte de la autoridad; de sus decisiones depende la paz y seguridad pública, de allí que sea más importante contar con excelentes administradores públicos que con jueces, porque entre más prudente y firme sea la administración, más sabedora será, más conocerá sus deberes, mejores hombres habrá y finalmente, menos procesos habrá entre ellos, menos justicia se impartirá.

Bajo esa tesitura, el cuidado de los asuntos públicos requiere que muchos se dediquen a la carrera administrativa, y sobre todo que conozcan de la ley constitucional, de la ley civil, de la penal, de la de Comercio, de procedimientos, y de las leyes que se relacionan con la justicia, así como de las leyes administrativas, financieras, políticas, rurales, militares, como también de los reglamentos sobre la

agricultura, el comercio, la industria, las minas, etcétera, pero además, se le requiere conocimiento en historia, geografía y política. Porque es evidente que está destinado a discutir y manejar los intereses públicos.

En efecto, Bonnin no sólo pensó en la elaboración de un Código Administrativo que tenía por objeto regular la administración pública, sino que a partir del análisis del perfil del servidor público, pensó en el diseño de un *Código de la enseñanza pública*.

Ambos códigos los idealizó bajo el principio de unidad –principio fecundo en administración y legislación–, el primero debía contener todas las leyes administrativas, y el segundo, la unión de dos enseñanzas distintas: una para la administración y la otra para la justicia.

En ese contexto, la *enseñanza administrativa* no es entendida como sólo el curso del código administrativo, sino también el estudio de los demás códigos; estudio que debe ser común para el otro tipo de enseñanza. Ambos, con una duración de tres años.

A saber, su proyecto de enseñanza partía de que en las escuelas de derecho se podría impartir la *enseñanza administrativa*, y de manera conjunta la enseñanza judicial; por la razón de que existen leyes administrativas y judiciales que se mantienen interrelacionadas, lo cual obliga a que tanto el juez como el administrador público conozcan sobre las leyes administrativas y judiciales. El programa de estudio lo dividía en tres partes; el primer año se dedicaba al estudio del *Código Político*, como introducción necesaria y previa al estudio del código administrativo, para posteriormente estudiar el Código Administrativo. El código político en Francia era estudiado bajo las asignaturas de derecho público y de derecho civil, por tanto, en el programa de estudio únicamente era necesario ampliar la materia y especificarlo bajo el nombre de *Código Político*. Inicialmente el curso del *Código Civil* se enfoca en la enseñanza judicial, dado que el administrador debe conocer a cabalidad las leyes civiles del Estado, porque tal normatividad se refiere a la acción de los derechos civiles de las personas al igual que las penales.

En el segundo año se enfocaba al estudio de la última parte del *Código administrativo* así como la segunda parte del estudio del Código Civil.

Para el tercer año, se tomaba la materia de *Estadística* así como el estudio de los códigos financiero, rural, militar y marítimo, que se refieren a la administración.

En cuanto a los profesores, habría tres profesores para la enseñanza administrativa. Uno para la enseñanza del código político, el cual tendría como encargo instruir sobre desarrollo histórico, conocimiento del senado-consulta, estatutos y decretos imperiales en cuanto a gobierno, como también sería el mismo profesor para la enseñanza de la primera parte del código administrativo.

Otro profesor se encargaría del segundo año de formación, el cual tenía como encargo transmitir conocimientos respecto a las leyes y los reglamentos de la administración. Como también, un estadista encargado de enseñar el código financiero, militar, marítimo, así como de las leyes y reglamentos de la administración sobre el comercio, industria, agricultura, etcétera.

Por su parte, por lo que toca a la enseñanza judicial, ésta se podía organizar de la siguiente manera: para primer año, se trataba del curso del *Código civil*, así como el curso de Código judicial impartido por el mismo profesor, finalmente, el primer curso del Código administrativo.

Para el segundo año, el estudio del tercer libro del Código civil, así como del de procedimientos civiles, así como el curso del segundo año del Código Administrativo. Y para el tercer año, estudio del *Código criminal* como del de procedimiento criminal, como un curso del Código de comercio.

Conforme a ese sistema, es evidente que los conocimientos propios del administrador deben ser exigidos a los que se destinan a la administración, siendo innegable, así como razonable que debe ser una enseñanza especial y distinta.

En el ejercicio de la administración pública está dedicada específicamente a aquellos que se dedican al estudio de las leyes. Y por estudioso de las leyes

entendía a aquel que se destinaba a su estudio conforme a la función específica, la cual en aquel tiempo únicamente tenía a la función judicial, por tanto, como el planteaba una enseñanza nueva, abría la posibilidad de que estudiaran las leyes administrativas aquel que decidiera dedicarse a la administración pública, por tanto, sólo aquel que estudiara los tres años del curso administrativo, podía acceder a la carrera administrativa.³⁰

b) Alemania

Durante mucho tiempo se concibió al derecho administrativo como un derecho estamental, es decir, del Estado, pero además, lo incluían a la constitución, asimilando a la administración con el derecho Constitucional.

En ese sentido, Lorenz Von Stein representa el segundo pilar de la administración del Estado. Es su obra *Tratado de la teoría de la administración y derecho administrativo*, la que se analizará en este capítulo.

Son Von Stein y Bonnin los dos pilares en que cimentaron todos los demás tratados de administración del Estado.

Tratado de la teoría de la administración y derecho administrativo

En primer lugar, Stein afirmaba que “por la Constitución llegamos a la Administración”³¹ y que tiene por naturaleza vivir constantemente en la vida pública. Pero además, atinadamente señala que ningún Estado se encontrará formado en plenitud si no instaura a su administración pública conforme al derecho de la teoría Constitucional.

Por consiguiente, la conexión entre los intereses del Estado y la administración general se encuentra en el *Poder Ejecutivo*, éste poder Ejecutivo es

³⁰ *Ibidem*, pp.182-193.

³¹ Von Stein, Lorenz, *Tratado de la teoría de la administración y derecho administrativo*, trad. de José Andrés Ancona Quiroz, México, FCE, 2016, p. 145.

el gran organismo por medio del cual “*los principios de la constitución se convierten en la administración*”³².

Para Stein, existe la administración general y la administración interna, es ésta última la que se encuentra en el Poder Ejecutivo. La administración general produce la ley, pero es el poder ejecutivo el que se encarga de ejecutarla, por ello es que la nombra administración interna.³³

Conforme a este tratadista, la teoría de la administración parte del análisis orgánico del Estado, lo cual constituye una visión moderna de estudiar la actividad estatal, pero aún más, constituye un progreso de la administración pública, porque su estudio no se centrará en los agentes o funcionarios administrativos, sino en la funcionalidad de la sociedad a partir de órganos.

El concepto orgánico del Estado

1) El Estado y sus conceptos orgánicos fundamentales

De entrada, para Stein el Estado nace primeramente por una comunidad de individuos, luego elevada a la categoría de Estado, cuenta con todos los elementos de la existencia personal; positivamente existe; tiene autodeterminación: cuenta con un “yo”, una voluntad consciente y un acto. Así, cada uno de sus elementos pasa a ser un organismo autónomo.

Posteriormente, estos tres elementos que de inicio se mantienen en conjunto, se dividen para materializar diferentes funciones, pero a la vez, mantienen una cooperación para mantener la “*La vida del Estado*”, es decir, la cooperación ha sido un elemento natural de toda organización humana para cumplir con metas, objetivos o propósitos. De esta manera es como toda comunidad social se conserva y perdura.

³² *Ibidem*, p.146.

³³ *Idem*.

Al dividirse las funciones estatales y encomendarlas a distintos órganos, para que cada uno haga lo que le corresponde es lo que denomina Stein “una vida ordenada del Estado”, y por ende, cuando un órgano interfiere en la actividad, o toma atribuciones correspondiente a otro órgano, el Estado se convierte “inorgánico”, y por ende enferma.³⁴

Las partes del Estado son el cuerpo, el alma, la individualidad, y la vida personal; por otra parte, sus órganos son el jefe de Estado, la voluntad del Estado y el acto del Estado.

El territorio es la geografía, lo que produce la fisiología de la vida estatal. Así, el alma se constituye por su pueblo, por la etnografía. Los anteriores elementos unidos forman la individualidad del Estado, aunque de origen actúan independientemente, mantienen una relación recíproca que materializa la *vida natural*. Ahora bien, el primer órgano se constituye con el jefe de Estado, mismo que tiene como función construir y mostrar la unidad de todos los factores del Estado y representarla en la existencia y voluntad de una persona. Por consiguiente, la voluntad del Estado tiene parte del anterior elemento y por ello es que la voluntad estatal es la voluntad del jefe de Estado.³⁵

La voluntad estatal lleva a la idea de autodeterminación, la autodeterminación no es más que la libertad del individuo en el seno de la unidad del Estado.

En relación a éste elemento, Stein refiere:

Asumir la autodeterminación individual en la voluntad personal del Estado exige un organismo, y la formación de la voluntad unitaria a partir de la autodeterminación de todos los individuos es necesariamente un proceso. Conforme a esto, llamamos *Constitución* a aquel organismo que en virtud de este proceso constituye la voluntad libre del Estado. Cada Estado tiene

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

una voluntad de Estado; pero éste llega a tener la libre voluntad de Estado sólo después de un largo trabajo de la historia, el cual avanza entre las más duras luchas del proceso de desarrollo. Esta lucha por desarrollarse es la *historia* de la libertad...”

En resumidas cuentas, la voluntad Estatal es la libertad del Estado para auto legislarse y auto determinarse, es decir, la vida independiente de una Nación, adquirida mediante un proceso de independencia que ha marcado a todo Estado, y que se ha logrado a través de luchas o revoluciones que otorgan el acceso para autogobernarse, auto administrarse, auto legislarse: vida independiente.

Finalmente, el *acto del Estado*, es la Constitución. Siendo el poder Ejecutivo en el que se habla de la administración.

1.2. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Inicialmente, la naturaleza de la administración pública es ser la actividad del Estado, el gobierno en acción; por tanto, la administración pública es la cabeza y dirección de toda sociedad.

Pero, más allá de eso, la administración pública no es solamente la aplicación de leyes administrativas para beneficio de la sociedad, aunque en principio el derecho administrativo la limite a eso. De tal forma que hay una brecha entre lo que es el derecho administrativo y la administración pública.

En ese sentido, Omar Guerrero precisa al derecho administrativo como “conjunto de normas que aplica la administración pública, y la administración pública como depositaria del temario de bienestar [...]”³⁶; de tal forma que la administración pública logra el bienestar no por la mera aplicación de las leyes administrativas, sino porque esa finalidad corresponde a una fin extrajurídico o metajurídico llamado *moral de la administración*, a la cual Bonnin concibió como “un conjunto de

³⁶ Omar Guerrero, *op. cit.*, p.20.

obligaciones que no tienen como base la ley, sino los deberes que impone el bien público y el sentido de humanidad...la administración pública...se interesa por el hombre en sociedad, pues se ocupa de su conservación y contribuye a su ventura.”³⁷

Así, jurídicamente la administración pública se encuentra comprendida dentro del derecho administrativo; Fernández Ruíz señala que el derecho administrativo “se puede entender como el conjunto de valores, principios y normas que rigen la estructura, la organización y el funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, así como las relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares.”³⁸

Por su parte, Fauzi Hamdan establece que es necesario distinguir el derecho administrativo como ciencia y como conjunto de normas jurídicas “que regulan la relación entre el Estado y los administrados, ejerciendo su función administrativa, normas que son el objeto de estudio de la ciencia jurídica conocida como derecho administrativo”.³⁹ Es decir, para el autor, el derecho administrativo es la ciencia jurídica que tiene por objeto de estudio las leyes de derecho positivo que establecen y regulan las relaciones de interés público entre el Estado y los ciudadanos, siempre, en su contexto administrativo: establecimiento de la paz y del orden, de la vigilancia, de la prevención, etcétera.

Incluso, José Castro Estrada apunta que el derecho administrativo “es aquella rama del derecho público que se refiere a la actividad administrativa del Estado.”⁴⁰ Por la razón de que, apegado a la escuela realista del derecho, el derecho administrativo se entiende como el conjunto de normas jurídicas referidas a los servicios públicos, además, de que toma como punto de partida, el hecho de que el contenido de la actividad estatal se encuentra tanto en las intervenciones del Estado

³⁷ *Idem.*

³⁸ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p.42.

³⁹ Hamdan Amad, Fauzi, *Derecho administrativo*, 2a. ed., ELD y SCJN, México, 2017 (2018), p. 31.

⁴⁰ Castro Estrada, José, *Derecho administrativo*, BUAP y SCJN, México, 2018, pp. 121 y 122.

como en el establecimiento de servicios públicos, mediante actos jurídicos condición y actos jurídicos subjetivos.⁴¹

Sin duda, la definición de derecho administrativo más completa es la establecida por Fernández Ruíz, por dos razones; la primera de ellas, es que el derecho administrativo no únicamente se encarga del estudio de las normas jurídicas que establecen las relaciones entre el Estado con el pueblo, y segunda, porque la actividad administrativa del Estado no se reduce a las intervenciones del mismo dentro de la sociedad, ni mucho menos, únicamente al establecimiento de servicios públicos.

Por consiguiente, el derecho administrativo es la rama del derecho público que se encarga del estudio, organización y funcionamiento de la administración estatal, así como del establecimiento y regulación de las relaciones jurídicas recíprocas entre las instituciones del Estado, los servidores públicos y los particulares.

La administración del Estado, tiene un espectro de actuación sobre las funciones legislativa, ejecutiva, judicial⁴² y en las instituciones públicas autónomas a los poderes públicos, para la consecución y materialización del interés público, como para la conservación de la sociedad. Luego entonces, la administración pública es la administración general del Estado, que tiene como acción principal la de ejecutar leyes de interés público.⁴³

⁴¹ Castro Estrada establece que, desde el punto de vista material los actos jurídicos se clasifican en actos reglas, actos condición y actos subjetivos; el primero, se reduce a un acto jurídico que crea una situación jurídica de carácter general, abstracta, impersonal, irrenunciable y que sólo es modificable por un acto de su misma naturaleza, el mejor ejemplo es la ley; el segundo, es aquel que se realiza por una persona para condicionar la aplicación de la ley a un caso concreto, el mejor ejemplo son los permisos o licencias, o los nombramientos; y, finalmente, los terceros, se traducen en los contratos. *Ibidem*, pp. 87-89.

⁴²Guerrero, Omar, *Principios de la administración pública*, <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion1.html#definicion>

⁴³Bonnin, Charles-Jean, "Principios de administración pública", trad. de Eliane Cazenave Tapie Isoard, en Guerrero, Omar (comp.), *Estudio introductorio*, México, FCE, 2004 (2017), pp. 101, 106-108.

En realidad, la administración pública surge como la autoridad estatal encomendada a la ejecución de las leyes de orden social; siendo el órgano del Estado que vincula los intereses privados y públicos para con el gobierno, en beneficio de la sociedad, contribuyendo de esta manera a la felicidad del ciudadano. Es decir, la administración pública en tanto ciencia, entraña una acción social, porque la administración es la ciencia de las relaciones sociales entre la comunidad y los integrantes de la misma, así como de las formas o procesos de conservación de dichas relaciones por medio de la ejecución de las leyes, como también de las relaciones que nacen entre los servidores públicos sobre los ciudadanos y patrimonio, siempre que interese al orden social.⁴⁴

En esencia, la administración pública se caracteriza por ser una actividad incesante, debido a que en todo tiempo y momento, el ciudadano se encuentra sometido a la administración, al mismo tiempo de establecer relaciones con el Estado y con la comunidad. De ahí, que la función de la administración pública sea la de mantener los signos vitales de la sociedad⁴⁵ estatal.⁴⁶ Y por tanto, la administración pública presenta una dualidad de funciones, cumpliendo con la finalidad de satisfacer intereses colectivos a través de las demandas, las cuales otorgan legitimidad y apoyo para el Gobierno, como también puede ser generando conflictos, ilegitimidad hacia el gobierno y desapoyo del pueblo, en consecuencia a la toma de decisiones equivocadas, programas ineficaces, acciones u omisiones.⁴⁷

Por ende, para comprender qué es la administración pública federal y, la estatal, en su caso, debe tomarse en cuenta, que la administración pública mexicana, contiene en gran parte una cultura administrativa francesa, así como una cultura organizacional alemana; posteriormente, debido a la acción internacional, se habla

⁴⁴ *Ibidem*, p. 109.

⁴⁵ Bonnin, Charles-Jean, *op. cit.*, pp. 97-101.

⁴⁶ Aguilar Villanueva, Luis, "Los objetos de conocimiento de la administración pública", *Revista de Administración Pública* (RAP), México, núm. 54, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1980, p. 362, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18255/16404>.

⁴⁷ *Idem*.

de la Nueva Gestión Pública, concebida como un mecanismo de control de la administración pública, y que en consecuencia plantea la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos desde la óptica de que éstos son “clientes” o usuarios de servicios públicos, es decir, desde una óptica de la privatización y actuar económico.⁴⁸

De tal modo, Bonnin refirió a la administración pública como un conjunto de deberes que tienen como base la imposición del bien público y el sentido de humanidad hacia el ciudadano, y no únicamente la ley.⁴⁹ Así, el Estado, mediante la administración pública, ofrece al ciudadano una tutela administrativa, la cual actualmente se ha conocido –o se está conociendo– como derecho humano a la buena gestión y/o administración pública.

Es decir, la administración pública es la autoridad jurídica que ejecuta las leyes de interés público o social, que tienen como sujeto de derecho a toda persona de una comunidad, y que establece y regula las relaciones de cada ciudadano con todos, así como de las concernientes al ciudadano para con el Estado.

En sentido diverso, Fernández Ruíz define 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.”⁵⁰

c) La administración pública en México

Principia por las aportaciones de Luis de la Rosa, quien es reconocido como el fundador de la administración pública en México; luego, con los avances e

⁴⁸ White, Jay D., *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*, trad. de Roberto R. Reyes Mazzoni, Prologo de Omar Guerrero, México, FCE, 2013, p. 26.

⁴⁹ Bonnin, Charles-Jean, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁰ Fernández Ruíz, *op.cit.*, p.94.

investigaciones de Omar Guerrero, quien ha sido un tratadista reconocido en administración pública, concluyendo con José Juan Sánchez González.

La administración pública en México puede estudiarse en 6 etapas: México independiente, porfirista, posrevolucionario, contemporáneo y moderno.

En este trabajo, se escribirá en relación a la administración pública moderna, ya que no es afán hacer un estudio a fondo sobre cada una de las etapas, pues el tiempo es valioso y la tarea sería ardua.

Lo que en términos generales puede decirse, es que la actividad administrativa de México se ha visto manipulada por una cultura posrevolucionaria, siendo muy poco profesionalizada la administración, por tanto muy inestable. Y, en términos constitucionales es una función que muy pocas reformas ha sufrido, desde la facultad de nombramiento, hasta la estructura orgánica. Por otro lado, salta a la vista, el número de reformas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede llegar a tener en un solo periodo presidencial, como si cada Presidente y gobernante en turno tuviera como propósito marcar una diferencia en el tiempo a través de las reformas constitucionales o creación de leyes.

En ese tenor, Juan Olmeda, señala que “En otras palabras, esta particular configuración, junto con el hecho de que no existen administraciones públicas profesionalizadas y estables, parece cimentar la práctica recurrente de que cada nuevo gobernador quiera ‘dejar su propio sello’, redefiniendo los programas heredados de su antecesor.”⁵¹

La capacidad del Estado, en palabras de Ortiz Olmeda, es la “habilidad del Estado para penetrar la sociedad, regular las relaciones sociales, extraer recursos y apropiarse o usar esos recursos de una determinada manera.”⁵² Esta definición

⁵¹ Cruz Olmeda, Juan, “Una agenda para el estudio comparado de las administraciones y las políticas públicas en las entidades federativas mexicanas”, en *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, en Nieto Fernando y Velasco Ernesto (edits.), México, Colegio de México y Centro de Estudios Internacionales, 2018, p.359.

⁵² *Ibidem*, p.363.

de capacidad estatal tiene clara y certeramente que el Estado es eminentemente administración, de allí que su capacidad sea igualmente administrativa para ofrecer y proporcionar a la sociedad los elementos para su desarrollo. Sin duda, la capacidad del Estado para ofrecer y proporcionar bienes y servicios al pueblo, permitirá que se califique al Estado como débil o como fuerte. Lo que termina por corroborar lo dicho por Bonnin: un Estado fuerte lo es por su administración.

Los gobiernos han aprovechado la oportunidad de ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo, pero únicamente con miras a legitimarse en él a través de las reformas, siguiendo una lógica de simular la emisión de una ley, la cual en la práctica no tendrá ejecución si la administración pública no está correctamente identificada.

1.3. LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU EVOLUCIÓN A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

a) La teoría de la Administración Pública

Este subtema contiene un trabajo que desarrollé en la materia de Modelos de Gestión Pública, que en un inicio lo nombré como “Teorías en Gestión Pública”, pero teniendo en cuenta que la administración pública *utiliza a la disciplina de la gestión*, es mejor hablar de *Teorías de la administración pública*.

Así, todo trabajo en este campo debe partir de la definición establecida por el padre de la ciencia de la administración pública: Charles-Jean Bonnin, quien en términos claros refirió que la administración pública es “la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro del Estado...”⁵³. Es de resaltar que Bonnin utiliza la palabra **gestión** para darle contenido a la actividad del Estado en su función administrativa.

⁵³ *Ibidem*, p.171.

El anterior concepto se encuentra incompleto, la definición más clara de Bonnin respecto a la administración pública, la obtiene principalmente al diferenciarla del gobierno, y precisando que el principio primitivo de la administración pública es el gobierno, el cual significa la voluntad pública activa, la vigilancia establecida para la ejecución de las leyes y la dirección de los asuntos, por medio de la administración.⁵⁴ Es decir, en términos llanos y muy genéricos *la administración pública es el gobierno en acción, la manifestación del gobierno en la vida pública de todos y cada uno de los ciudadanos.*

Consecuentemente, Bonnin define a la administración pública como “la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público.”⁵⁵

Es decir, la administración es la que en cada parte o sitio del Estado tiene por objeto la aplicación de leyes que interesan a la persona como integrante del mismo, así como la que establece y dicta sobre las relaciones de cada individuo con todos los demás, y las correspondientes al Estado para con cada persona.⁵⁶

Por último, Bonnin estableció desde la ciencia social la conceptualización del individuo visto como integrante de la sociedad, pero además, vio a la persona como colectividad, de allí que le haya sido suficiente esclarecer la función administrativa del Estado como una vertiente del gobierno que se encarga de establecer y regular las relaciones de cada uno con todos, de la colectividad para con el individuo, y las relaciones del Estado para con todos los habitantes; de allí que la persona tenga múltiples roles frente a aquel: contribuyente, delincuente, casado, divorciado, adoptado, propietario, comerciante, etcétera, y desde aquí pudo establecer la pauta

⁵⁴ Bonnin, Charles-Jean, “Principes d’administration publique; pour servir a l’étude de lois administratives, et considérations sur l’importance et la nécessité d’un code administratif, suivies du projet de ce code”, en Omar Guerrero (comp.) *Principios de administración pública*, trad. Eliane Cazanave Isoard, México, FCE, 2004 (reimp.2017), pp. 221-222.

⁵⁵ *Ibidem*, p.229.

⁵⁶ *Idem*.

para la reglamentación del interés público, y legislar leyes de interés general, que serán aplicadas en la vida diaria de las personas a través de la administración pública.

El origen de la gestión pública es la propia administración del Estado, que es entendida para Lorenz von Stein como “el Estado en acto”⁵⁷, y para Bonnin, como “el gobierno considerado en su acción parcial y pormenorizada, y que su objeto es la aplicación de las leyes del Estado a las materias generales y comunes a todos.”⁵⁸

Siguiendo el criterio de Jay D. White debe establecerse una teoría de la Administración Pública que ponga a funcionar a la Gestión Pública conforme a tres modelos de investigación: explicativa, interpretativa y crítica. Y por resultado se tiene una teoría más amplia del desarrollo y aplicabilidad del conocimiento en la ciencia de la Administración Pública que delimita la actuación y contenido de la gestión pública.⁵⁹

En conclusión, es evidente que para establecer una teoría que pretenda establecer un estudio sobre Administración Pública y, en consecuencia, en torno a la Gestión Pública, es indispensable contar primeramente con métodos de

⁵⁷ Von Stein, Lorenz, *op. cit.*, p.149.

⁵⁸ Bonnin, Charles-Jean, “De la importancia y necesidad de un código administrativo”, en Omar Guerrero (comp.), *Principios de administración pública*, trad. Eliane Cazanave Tapie Isoard, México, FCE, 2004 (reimp. 2017), p. 170.

⁵⁹ White precisa que tanto las ciencias naturales como la mayoría de las investigaciones en ciencias sociales son ejemplos de investigación explicativa, teniendo el claro ejemplo de que la administración y la política son enfoques conductistas; por otro lado, algunas formas de historia, antropología, sociología, derecho y crítica literaria son ejemplos de la investigación interpretativa, por tanto, la utilización de estudios de caso es una práctica constante en investigaciones cualitativas en el campo de la ciencia de la administración pública basadas principalmente en la interpretación; tratándose del psicoanálisis, crítica marxista de la ideología y teoría crítica son representaciones de la investigación crítica. Además, existe uso constante de una o varias formas de investigación, tan es así que la investigación de la acción en el desarrollo organizacional, la teoría de la acción en la administración pública y la ciencia de la acción en los estudios organizacionales también son tanto investigación interpretativa como crítica. White, Jay D., *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*, trad. Roberto R. Reyes Mazzoni, México, FCE, 2013, p. 83.

investigación de la ciencia y disciplina en cuestión, que ayuden a encontrar la verdadera solución a problemas administrativos del Estado y así, perfeccionarlas.

La Administración Pública y la Gestión Pública debe sustentarse en los ya mencionados modos de investigación establecidos por White: explicativo, interpretativo y crítico. Los cuales tienen propósitos particulares, una propia estructura lógica y un criterio de validación. Lo anterior, forma la racionalidad en la toma de decisiones, de allí que su base sea una teoría del razonamiento instrumental, la cual es la universalmente prescrita para la toma de decisiones en administración, política, derecho, entre otras.

- *Cuadro comparativo de diversas teorías de gestión pública*

Teoría de la	Método y corriente filosófica	Estructura o corriente lógica	Criterio de validación	Características propias	Limitaciones
-----------------	-------------------------------------	-------------------------------------	---------------------------	----------------------------	--------------

	Explicativa: Se apoya en el positivismo; influyente en la lógica y metodología de las ciencias naturales y sociales.	- La construcción de teorías requiere enunciados similares a leyes, relacionados entre sí y sujetos a comprobación, que expresen relación causal entre las variables. Opera bajo dos modelos: 1. Explicación mediante modelo lógico deductivo-nomológico. 2. Inductiva-probabilística 1. Si P ocurre, O ocurrirá; dado que P ha ocurrido, la conclusión Q ocurrirá. 2. Se utilizan leyes de probabilidad estadística.	Se determina por el seguimiento de reglas metodológicas aceptadas.	- Construye teorías que prevean eventos naturales y sociales y aclara causas. - El objetivo es controlar eventos sociales o naturales. -Son utilizadas "leyes cobertura" para predecir la ocurrencia de eventos. - La explicación es el modo más común de hacer investigación para la administración pública. - La teoría organizacional y la teoría de la organización utilizan método inductivo y deductivo. La ventaja de este método es que es la forma más rápida de desarrollar conocimiento en una disciplina.	- No se ha materializado, ya que las ciencias explicativas no han podido desarrollar teorías para explicar condiciones o eventos sociales, psicológicos, políticos o económicos. - Se utiliza para conducir diseños de investigación experimental en pequeñas teorías.
--	--	--	---	---	--

		P generalmente ocurre cuando ocurre Q, pero no necesariamente siempre. Así, dadas las instancias de Q, podemos esperar que P ocurra, pero no siempre.			
	Interpretativa: Se apoya en la filosofía analítica del lenguaje, la hermenéutica y la fenomenología. La tarea es explicar la estructura lógica del lenguaje ordinario y el lenguaje científico.	Lógica circular y no lineal. El modelo anterior utiliza una lógica lineal. Cuando alguien lleva a cabo una acción consciente, tal acción es intencional. Los actos intencionales no son actos causados. Es un proceso referencial en que se entiende algo comparándolo	- Con más interpretaciones - La crítica literaria y la investigación interpretativa someten sus interpretaciones a la crítica y proporcionan más razones para la posibilidad de ellas. - Una mejor interpretación es más amplia	- Fuerte interés por entender la acción en lugar de explicar la conducta. - Por medio del uso del lenguaje las personas son capaces de acciones intencionales cargadas con un significado. - Los principios de la interpretación de la hermenéutica pueden usarse para obtener	- Por sí sola no conduce al cambio social.

	La meta es fortalecer el entendimiento mutuo entre el investigador y los actores, así como una autocomprensión entre ellos.	con algo que ya se conoce. La lógica en este modelo, define a las partes, y a su vez, las partes definen al todo. Lógica de la interpretación literaria.	o más posible, de allí que se requiera de la argumentación, juicio y del debate (discurso).	una mayor comprensión de la acción social en la administración pública y la política. - El fenomenólogo es comprender el significado del mundo de la vida de uno mismo y los mundos de la vida de otros. - La investigación interpretativa amplía el entendimiento de las creencias, significados, sentimientos y actitudes de los actores sociales. - La investigación interpretativa se interesa en los significados que las personas dan a las normas, reglas y valores que regulan sus interacciones. - La verdad se logra mediante	
--	--	--	--	---	--

				la comprensión mutua o autocomprensión a través de la comunicación.	
	Crítica: - Proviene de la teoría crítica contemporánea, crítica neomarxista y el psicoanálisis freudiano. El propósito es superar las limitaciones de libertad y desarrollo en las personas. Las limitaciones son una representación de malos entendidos o creencias falsas sobre la realidad, que generan que los individuos actúen en contra de sus intereses. Las limitaciones son causadas por información distorsionada y	- Lógica de la autorreflexión. - La capacidad de reflexionar sobre los pensamientos y acciones propios con respecto a un objeto, persona o situación social. Es la cualidad especial de orientarse hacia algo y a la vez estar consciente de uno mismo en esa orientación. La anterior relación es la base para hacer juicios sobre hechos y valores; para reconocer que las cosas no son lo que parecen ser y que se les debe entender	- Se encuentra en la relación entre la teoría y la práctica. La verdad se encuentra en la satisfacción de los fines y deseos humanos. - La verdad de la investigación crítica se materializa en el momento en que los actores actúan para cambiar su situación.	- El papel es revelar las limitaciones sobre las acciones y lo que se cree, y hacer que los actores puedan sean capaces de cambiar sus creencias falsas y sus situaciones, y así puedan buscar su libertad y desarrollo. - Mediante la reflexión y la autorreflexión ayudan a las personas a superar limitaciones ideológicas sobre la condición social, económica o política. - Se reconoce que existe una tensión entre los propios esfuerzos y limitaciones que nos imponen las condiciones sociales y de	- Depende de una buena teoría interpretativa, del relato y de la comunicación; que los actores reflexionen sus modos de vida o acciones sociales, ser capaces de entenderlos, participar en una autorreflexión crítica. -Alta capacidad de los actores para reflexionar sobre sus creencias, acciones y situaciones en relación con la interpretación que se les da. - Dada la complejidad no logra cambiar todos

por conflictos estructurales en el orden social para que las personas no puedan reconocer y satisfacer sus verdaderas necesidades, deseos e intenciones.	de manera diferente, o reconocer que las cosas no son lo que deberían ser y que se les debe cambiar para el bienestar de los actores sociales.		aquellas de las cuales somos conscientes vagamente. - La crítica produce incongruencias entre lo que es cierto y lo que es falso y lo que es bueno y lo que es malo, para actuar conforme al bien o el mal. - Es la más radical porque pone en duda nuestros supuestos más básicos y nos pide evaluarlos como base para la acción. - La teoría de la acción tiene puntos en común con la investigación crítica.	los casos de creencias y valores, pero tiene el potencial para hacerlo; es decir, puede cambiar la realidad social. - Potencialmente produce cambios sociales.
--	--	--	--	---

Teoría propuesta por Lynn:

Dependencia: Los administradores públicos son jefes y agentes. Por ello, deben ser capaces de captar los problemas esenciales que implican el establecimiento y mantenimiento de las relaciones entre jefes y agentes.

Mercados, jerarquías y clanes: los administradores hacen elecciones respecto a la confianza en mecanismos similares a los mercados, disposiciones jerárquicas y relaciones sociales para alcanzar metas públicas.

Racionalidad limitada y estilo cognoscitivo: deben reconocer y enfrentarse con los límites cognoscitivos sobre el desempeño y con las diferencias de los estilos cognoscitivos

o de aprendizaje. Debe comprender las propias fuerzas y limitaciones como aprendiz y como comunicador.			
Discreción ejecutiva y abasto burocrático: hay teorías específicas que delimitan el campo de acción de la discreción y el de las limitaciones inherentes a las funciones ejecutivas y administrativas. Identifican incentivos que motivan las conductas administrativa y burocrática.			
Lógica de la acción colectiva y teoría del juego: señala que las interacciones entre las organizaciones e interacciones internas de una organización, pueden interpretarse como problemas para lograr cooperación en encuentros aislados y repetidos. Utiliza los conceptos de <i>reencuadre</i> , <i>las redes</i> , <i>el tipo psicológico</i> , <i>cestos de basura</i> , y <i>los instrumentos</i> .			
Teoría propuesta por Perry:			
Señala que el objeto es tratar de dar generalidades útiles y prácticas sobre cómo deben actuar los administradores públicos. Los dominios de la acción administrativa se definen conforme a un contexto organizacional e interorganizacional, la institución y reglas institucionales, estructuras de incentivos y fijación de funciones.			
Se apoya en la teoría conductual y normativa .			
La primera ayuda a los administradores públicos a comprender la dinámica de los contextos en que están situados y la eficacia de sus intervenciones.			
La segunda, genera la capacidad de pensar y reconocer cómo deben actuar a la luz de los valores que luchan por expresarse en una situación determinada.			
El éxito descansa en la capacidad de comunicar su compromiso.			
Teoría legal	Filosofía de la ciencia	Crítica literaria	
Otras teorías positivistas que los apoyan			
*Elaboración propia a partir de las aportaciones que sobre la materia hacen Jay D. White, Laurence Lynn y James L. Perry. ⁶⁰			

⁶⁰ Cfr. *Ibidem*, pp.83-125, 150-200; Jr. Lynn, Laurence E., “La teoría en la gestión pública”, en *La gestión pública. Su situación actual*, Barry Bozeman (coord.), trad. Mónica Utrilla de Neira, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, 1993 (1998), México, pp.49-52, <https://mail->

Así, para explicar la teoría de la administración pública, primero deben establecerse los métodos con los cuales se pretenderá estudiarla, de allí que, en su estudio debe utilizarse tanto el método de investigación explicativa, como también el método interpretativo, y finalmente el método de instigación crítico. Las llamadas teorías organizacionales, interorganizacionales, conductuales, y normativas en la gestión pública guardan una estrecha relación con los anteriores métodos de investigación.

Por tanto, la teoría de la administración y gerencia pública no debe disgregarse en esas anteriores teorías, puesto que hace un desmembramiento del conjunto que es el todo. Esas teorías deben interpretarse, criticarse y explicarse como un todo a la vez, para poder comprenderlas en su totalidad.

b) Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública

[La gestión pública. Su situación actual, Barry Bozeman \(coord.\), trad. Mónica Utrilla de Neira, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, 1993 \(1998\), México, pp.53-55, \[https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=54009f78e3&attid=0.7&permmsgid=m sg-f:1663275883638236177&th=1715249a8fbb2411&view=att&disp=safe&realattid=17152491828848f84247&saddbat=ANGjdJ8aLqhyxdwfi3QXgwjo53-NxaT_H2z-eNtTfZcolzRwbF8RGnKHShBQsAsva9K2j_F1YNvClh4BUso29uraGCZehtb5YgwPW7r7jGXAawCRPq0ANkm4xdAs7CxSI8eZuHXyoEL0E0Ow871tlhnBjbUevetuU_-XIRqfFLL79569ZemaNyb6acq-jtAwT9zm9mMnZVHm8DGOJZYEOes_WquOBCjvtVDQCiscY4nNy5SjPok7GvtLnzYu4dwSzS6aAp39rLt41cRwADqUqK1bK5yrSS5AOm4xdDs4icYS1AP9oGpzq8tAE8HqQJNoM2x4BNbkfpBeny1KvTgCjruvltYyFkPJasXyDRUhKESbH3YrNeyQX4vFvk75NcA09XY4mfbE2Xct3r9a5HaOiHVxDxvNmebumfi2tq11fdWeKPbog8Fu_PuNxUTTEH35cPV9eayUlauKljmcXsRjtzlyfR8kh1VCPz16egvFu17k3ayzKq0SACLbxz6OSVJ3dXIZ7P5tbTmSd8HgwCqKw2bC35GxrYe4UtCpePuyjG1r89EE_mmpwaEkT9fzxwAmk0ZCFE8kU0C2NwUDfGxbzjmWONObZQqJFm1MvDu2R1LQf5HcP77B0NddJ5YSXs0PbfhwrgEFXq23PJCV3GJu6f662CN7-h5K1oxbJZ-6VVfTfRgezDZoiqEgNYcv3-w\]\(https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=54009f78e3&attid=0.7&permmsgid=m sg-f:1663275883638236177&th=1715249a8fbb2411&view=att&disp=safe&realattid=17152491828848f84247&saddbat=ANGjdJ8aLqhyxdwfi3QXgwjo53-NxaT_H2z-eNtTfZcolzRwbF8RGnKHShBQsAsva9K2j_F1YNvClh4BUso29uraGCZehtb5YgwPW7r7jGXAawCRPq0ANkm4xdAs7CxSI8eZuHXyoEL0E0Ow871tlhnBjbUevetuU_-XIRqfFLL79569ZemaNyb6acq-jtAwT9zm9mMnZVHm8DGOJZYEOes_WquOBCjvtVDQCiscY4nNy5SjPok7GvtLnzYu4dwSzS6aAp39rLt41cRwADqUqK1bK5yrSS5AOm4xdDs4icYS1AP9oGpzq8tAE8HqQJNoM2x4BNbkfpBeny1KvTgCjruvltYyFkPJasXyDRUhKESbH3YrNeyQX4vFvk75NcA09XY4mfbE2Xct3r9a5HaOiHVxDxvNmebumfi2tq11fdWeKPbog8Fu_PuNxUTTEH35cPV9eayUlauKljmcXsRjtzlyfR8kh1VCPz16egvFu17k3ayzKq0SACLbxz6OSVJ3dXIZ7P5tbTmSd8HgwCqKw2bC35GxrYe4UtCpePuyjG1r89EE_mmpwaEkT9fzxwAmk0ZCFE8kU0C2NwUDfGxbzjmWONObZQqJFm1MvDu2R1LQf5HcP77B0NddJ5YSXs0PbfhwrgEFXq23PJCV3GJu6f662CN7-h5K1oxbJZ-6VVfTfRgezDZoiqEgNYcv3-w\).](https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=54009f78e3&attid=0.7&permmsgid=m sg-f:1663275883638236177&th=1715249a8fbb2411&view=att&disp=safe&realattid=17152491828848f84247&saddbat=ANGjdJ8aLqhyxdwfi3QXgwjo53-NxaT_H2z-eNtTfZcolzRwbF8RGnKHShBQsAsva9K2j_F1YNvClh4BUso29uraGCZehtb5YgwPW7r7jGXAawCRPq0ANkm4xdAs7CxSI8eZuHXyoEL0E0Ow871tlhnBjbUevetuU_-XIRqfFLL79569ZemaNyb6acq-jtAwT9zm9mMnZVHm8DGOJZYEOes_WquOBCjvtVDQCiscY4nNy5SjPok7GvtLnzYu4dwSzS6aAp39rLt41cRwADqUqK1bK5yrSS5AOm4xdDs4icYS1AP9oGpzq8tAE8HqQJNoM2x4BNbkfpBeny1KvTgCjruvltYyFkPJasXyDRUhKESbH3YrNeyQX4vFvk75NcA09XY4mfbE2Xct3r9a5HaOiHVxDxvNmebumfi2tq11fdWeKPbog8Fu_PuNxUTTEH35cPV9eayUlauKljmcXsRjtzlyfR8kh1VCPz16egvFu17k3ayzKq0SACLbxz6OSVJ3dXIZ7P5tbTmSd8HgwCqKw2bC35GxrYe4UtCpePuyjG1r89EE_mmpwaEkT9fzxwAmk0ZCFE8kU0C2NwUDfGxbzjmWONObZQqJFm1MvDu2R1LQf5HcP77B0NddJ5YSXs0PbfhwrgEFXq23PJCV3GJu6f662CN7-h5K1oxbJZ-6VVfTfRgezDZoiqEgNYcv3-w; Perry, James L.,)

Este trabajo tiene por objeto definir la disciplina de la gestión pública, misma que da contenido y desarrollo a la administración del Estado. Como bien señala Omar Guerrero, la administración pública en tanto ciencia social es el marco de un *mundo administrado*, toda vez que “las sociedades, modernas o antiguas, vivas o muertas, han sido y son administradas”.⁶¹ Las palabras de Guerrero muestran a la ciencia administrativa en tiempo pasado y presente del Estado, pero yo añadiría el verbo “ser” en tiempo futuro, toda vez que mientras existan los seres humanos, y estos se mantengan unidos y organizados para alcanzar las metas y objetivos comunes a todos, y así funden civilizaciones, *las sociedades han sido, son y serán administradas por el hombre en colectividad*.

En ese sentido, gracias a la ciencia de la administración pública y a la consecuente división del trabajo -y la división del ejercicio del poder estatal-, es necesario señalar que los ejecutores y operadores de las funciones son señalados como *administradores públicos*, los cuales son *gestores* que se encargan de administrar los bienes, servicios y derechos públicos. Estos gestores, gracias al proceso de cambio y evolución del Estado, produjeron una nueva categoría llamada *gerentes*.

Por tanto, las civilizaciones y sociedades que han integrado este mundo se encuentran administradas, y hacen del mundo un ente administrado. Así, el Estado administrativo presenta tres revoluciones que desde la ciencia administrativa explica nuevos escenarios sociales, políticos y económicos; estas revoluciones fueron de índole *gerencial, administrativa y organizativa*.⁶² Pero, para efecto de este trabajo, únicamente se hará breve referencia al contenido de la revolución gerencial surgida en 1940 gracias a la obra de James Burnham, titulada “*The managerial revolution*” (La revolución gerencial).

⁶¹ Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010 (reimp.2017), p.183.

⁶² *Ibidem*, p.184.

Siguiendo a Omar Guerrero, señala que para Burnham los *gerentes* son aquellos encargados de las tareas de dirección técnica y coordinación del proceso de producción; es decir, Burnham hace saber que son “gerentes, simplemente, aquellos quienes en la sociedad contemporánea están efectivamente manejando, en el aspecto técnico, el proceso de producción...”. Así, la palabra anglosajona *management* se traduce a *manejo* o *gerencia*, y en tanto actividad se entiende como aquella función que consiste en la gestión técnica y coordinación del proceso de producción.⁶³

Finalmente, esta revolución gerencial propició una nueva generación de funcionarios públicos, los cuales fueron dotados de conocimiento técnico y altamente especializado para el manejo y dirección del Estado, toda vez que son ellos quienes comenzaron a participar en la hechura de decisiones. El funcionario técnico o gerente público se convirtió en la parte especializada que guía al Estado para producir y proveer a la sociedad de bienes y servicios públicos. Así, estos gestores también ocuparon el campo de acción dentro de procesos políticos y jurídicos.

Luego entonces, el Estado se caracterizó por tener dos atributos; uno *administrativo* y, otro, gerencial. *Los atributos gerenciales*, como los refiere Omar Guerrero, son aquellos “procesos del Estado que se ocupan de producir bienes y proveer servicios a individuos en calidad de clientes o usuarios.”⁶⁴

En conclusión, lo gerencial del Estado o la Gerencia Pública es un proceso económico público que tiene por objeto generar satisfactores materiales para la sociedad que es consumidora de bienes y servicios públicos.

A) Concepto

⁶³ *Vid.*, notas a pie de página identificadas con los números 3 y 4, donde podrá entenderse llanamente los términos de gerencia y gerente. *Ibidem*, pp.184-185.

⁶⁴ *Ibidem*, p.190.

La Gerencia Pública es un proceso económico de índole público que tiene por finalidad producir satisfactores materiales para la colectividad que consume bienes y servicios públicos para satisfacer sus necesidades.

Estos servicios y bienes públicos se encuentran delimitados por los valores de eficacia y eficiencia, en ese sentido, el gerente público al ser el encargado de gestionar los mismos debe hacerlo bien dentro del menor tiempo posible y con el mayor ahorro de recursos humanos, materiales y financieros, a través de la formulación y aplicación de políticas públicas.

Las políticas públicas tienen la finalidad de conducir a un grupo determinado de personas en la sociedad hacia un objetivo claro y común a ellos.

Diversos conceptos de Gerencia Pública

De entrada, el término *Public management* o el *New public management* presenta problemas de entendimiento al momento de traducción, ya que para algunos quiere decir gerencia pública para otros es gestión pública. Sin embargo, el significado más apropiado para aquel término es el establecido por Omar Guerrero, quien señala que *management* no significa otra cosa que “manejo”, así la traducción más acertada es “manejo público” y “nuevo manejo público”. De allí, que Guerrero comparta la definición establecida por Jan-Erik Lane, quien establece que el manejo público “significa simplemente la implantación de la visión empresarial de los negocios privados dentro del gobierno.”⁶⁵

Para Rosales Núñez, la Gerencia Pública es entendida como “la encargada de llevar a cabo el proceso administrativo de la administración pública, tiene que desenvolverse bajo diferentes ópticas, pero quizá sean dos las más importantes: inestabilidad e incertidumbre.”⁶⁶

⁶⁵ Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM-FCPyAP, 1999, pp.139-140, http://www.omarguerrero.org/libros/Estado_gerencial.pdf.

⁶⁶ Rosales Núñez, Juan, *Gerencia Pública. Administración Pública contemporánea*, México, Gernika, 2004, p.111.

Siguiendo lo anterior, por inestabilidad se entiende la posibilidad de que sucedan reajustes o cambios en el gobierno; por su parte, la incertidumbre se refiere a la exigencia de creatividad e iniciativa del gobierno para responder inmediatamente a problemas inesperados o crisis, mediante la racionalización y maximización de los procesos administrativos de toma de decisiones públicas y de gobierno con resultados sociales.⁶⁷

Por otro lado, para Guillermo Cejudo, la Gerencia Pública es un término utilizado para “denotar un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa.”⁶⁸

Así, conforme al criterio de Del Carmen Prado, la Gestión pública es “un conjunto disperso y poco articulado de doctrinas administrativas que tienen como objetivo el establecimiento de estructuras, procesos y rutinas orientadas a la satisfacción de las necesidades de los usuarios.”⁶⁹

En contexto similar, para Jesús y Edgar Ramírez el término gestión pública se de manera común para “describir el estudio y la práctica de hacer que las organizaciones públicas y, por extensión, el gobierno, funcionen adecuadamente.”⁷⁰

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ M. Cejudo, Guillermo, “La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica”, en M. Cejudo, Guillermo (comp.), *Nueva gestión pública*, México, BBAP-Siglo XXI, 2011 (reimp.2013), v.10, p.17, https://www.researchgate.net/profile/Guillermo_Cejudo/publication/272814906_La_nueva_gestion_publica/links/570285af08aec7db72b726c6.pdf.

⁶⁹ Pardo, María del Carmen, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, ASF, serie cultura de la rendición de cuentas, núm.8, 2005, pp. 32-33, https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf.

⁷⁰ Ramírez, Edgar y Ramírez Jesús, “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno”, en Arellano Gault, David (coord.), *Mas allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, H. Cámara de Diputados, LIX legislatura y CIDE, 2004, p.101, http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/maslla_rein_gob.pdf.

1.4. GENERALIDADES SOBRE EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y EL DERECHO HUMANO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN.

a) El control de la actividad administrativa en México

La actividad administrativa del Estado, así como la legislativa y la jurisdiccional, se encuentra sujeta a un control tanto interno como externo. Todo control en el poder público tiene como funcionalidad establecer límites, así como un equilibrio entre el ser y del deber ser del ejercicio de las funciones estatales.

Así, por lo que toca a la administración, ésta resulta ser una realidad natural del humano, una necesidad de ayuda, de cooperación y de relaciones recíprocas que se requiere para alcanzar y materializar los objetivos anhelados.

Por tanto, es una realidad compleja y multifacética debido a que no se puede lograr describir cada actuar del Estado para materializar el bien público o interés general, cuestión que aleja el conocimiento exacto de la misma, y que implica que la misma sea analizada desde diferentes ciencias para entender qué es y cómo funciona la administración, en este caso desde las ciencias sociales; de allí que sea un objeto de estudio del Derecho, a través del Derecho administrativo.

Las existencias de distintos sistemas de control de la actividad administrativa deben funcionar como mecanismos que se sustenten sobre principios y valores que en armonía faciliten el equilibrio entre la equidad y la eficacia y eficiencia que debe tener la administración. Por ello, el cuerpo legislativo que instaure y reglamente a la administración pública, debe encontrarse en total armonía entre el poder y los derechos de la sociedad, para que el principio de legalidad no resulte un obstáculo para eficacia y eficiencia de la administración.

Como bien afirma Diogo Figueiredo, todo control que se ejerce sobre la Administración Pública, vista como función y organismo constitucional, tiene como margen de actuación el interés público, lo que obliga que se tenga que distinguir

entre lo que el legislador define como interés público de lo que el administrador público entiende y observa como interés de todos.⁷¹

Conforme a la teoría pueden establecerse cuantas clasificaciones de control de la actividad administrativa del Estado existan, según sea el criterio y racionalización del autor. En ese sentido, conforme al criterio de Figueiredo, comparto que el control de la actividad administrativa del Estado es bipartita:

- a. Control de legitimidad y
- b. Control de legalidad.⁷²

A saber, tal clasificación tiene origen en la figura jurídica de la juridicidad, que impone la legalidad y la legitimidad tanto al ciudadano visto como colectividad (sociedad), como también al Estado; en otras palabras, a través del primero se establece la administración interna, y a través del segundo se establece la administración externa, para establecer de la mejor manera posible la autogestión de los respectivos intereses públicos, para garantizar la no interferencia indebida

⁷¹ Diogo Figueiredo, “Control de la actividad administrativa en Portugal”, trad. Víctor Hernández-Mendible y Eustaquí Jiménez Rodríguez, en *El control de la actividad administrativa*, en del piazzo, Carlos (coord.), Temis, 2018, Bogotá, v.1

⁷² Diogo Figueiredo, señala que es la disposición jurídica contenida en la Constitución y leyes infra constitucionales que emite el poder Legislativo, la que define y establece qué es el interés público, por la razón de que el derecho es el límite de actuación del Estado, luego entonces, solamente el poder público estatal, al tener en cuenta las necesidades, las aspiraciones, los valores, las ansias, las tendencias y las relaciones sociales que caracterizan a una sociedad organizada (interés público primario), así como también aquellas necesidades organizativas y funcionales del Estado (interés público derivado o secundario), puede plasmar en la norma el interés general. Por tanto, es indispensable que la política concorra en su formación, partiendo de la idea de que en un Estado democrático, el aludido interés responde a las necesidades imperantes de la sociedad en que se practica la democracia representativa, por ello, la razón de ser de que sea a cargo de los mandatarios políticos electos, la tarea de establecer el interés público, así como interpretarlo y definirlo, mediante la voluntad política abstracta y general, o mediante la legislación de la norma (acto general y abstracto) o administrando (aplicación de la norma de interés general a casos concretos). Así, a partir de la democracia indirecta se conforman las legislaturas y gobiernos ejecutivos, permitiendo la expresión de la voluntad del pueblo mediante el voto, para conocer la voluntad política popular dentro de un parámetro de autenticidad. Luego entonces, al establecerse un Estado democrático de derecho, representa un hecho notorio de que la ley escrita es la expresión jurídica de la voluntad del Estado y su legalidad, donde el Estado cuenta con una ley suprema que establece su margen de actuación que llevan a la voluntad política a someterse a mandatos que fraguan la certeza y seguridad jurídica de la norma. Así, la existencia de la norma genera la legitimidad y legalidad como controles de la actividad del Estado. *Idem*.

por parte de otro organismo o poder,⁷³ bajo la razón de que si algún poder u órgano de facto se atribuye o materializa funciones de otro, el Estado deja de ser orgánico, para convertirse en un Estado inorgánico, toda vez que se afecta la armonía estatal.⁷⁴

Por tanto, en toda gestión de intereses lo que importa es la legitimidad y la legalidad con que actúan los poderes públicos. La legitimidad de la actividad del Estado deriva de los agentes políticos nombrados, es decir, del origen de su mandato, por ende, ellos son la manifestación nítida de la legitimidad en un Estado democrático y su deber consecuente es controlarla. Esta legitimidad permite que por orden jurídico puedan delegarse funciones y atribuciones para el mejor desempeño y operatividad del sistema democrático, esta característica tiene como principal seña la jerarquía de agentes políticos, acaparando en la titularidad del poder Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, un control jerárquico final, mediante órganos de dirección, autocráticos o colegiados.

Por otra parte, la diferencia entre el control de legitimidad y el de legalidad, consiste:

- I. El control de legitimidad se dirige a la fiscalización, a la revocación y a la sustitución de actos ilegítimos.
- II. El control de legalidad es fundamentalmente de corrección, es decir, destinado a la anulación del acto jurídico de la administración interna, que se encuentra en confrontación con el orden jurídico público.

De manera que a través de la fiscalización se pretende detectar la existencia de la contrariedad del acto administrativo con el interés general, a su vez mediante la revocación se tiene la intención de dejar sin efectos, de hacer inexistente, de manera total o parcial, un acto de la administración considerado contrario al interés

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Von Stein, Lorenz, *op. cit.*, pp.146-151.

público, para establecer un nuevo acto administrativo en su lugar que satisfaga de mejor manera el interés colectivo.

Por consiguiente, el control ejercido de tal manera no implica la invalidación de un acto, mediante una declaratoria, ni mucho menos la sanción⁷⁵ del agente administrativo que motiva la revocación, lo cual motivará que sea el poder judicial quien sancione a través de un juicio.

Por otro lado, la legalidad vista como un medio de control de la actividad del Estado, implica la corrección, es decir, implica un tipo de justicia correctiva, que tiene como finalidad la declaración de nulidad de un acto que contraviene las disposiciones jurídicas que garantizan o establecen el interés público. Este tipo de control requiere forzosamente de la aportación de pruebas materiales que confirmen la adecuación de la hipótesis normativa al caso concreto y que infiera la contradicción entre los hechos materiales y la disposición jurídica que señala el interés público; es decir, opera bajo un principio procesal de legalidad objetiva, que obliga a que se resuelva con sustento en pruebas debidamente ofrecidas y desahogadas en un proceso que permita la tutela efectiva. Finalmente, este control consiste en una actividad meramente jurisdiccional.

Luego entonces, la legitimidad y legalidad como medio de control de la actividad administrativa del Estado tiene un sustento jurídico constitucional, que en México es palpable a través del artículo 39, 40, 41, así como en el artículo 16 constitucional, que disponen:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud del mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de

⁷⁵ A menos que se haya empleado de manera arbitraria el ejercicio de una facultad discrecional que permita presumir que hubo desvío o abuso de poder, irracionalidad o que implique una simulación.

ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

[...]

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

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...] ⁷⁶

b) El Derecho Humano a la buena administración pública como tutela administrativa

La administración pública no tendría origen si no tuviera el humano la necesidad de la cooperación para alcanzar fines comunes a sus semejantes; circunstancia esta

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en DOF 06-06-2019.

que le da a la administración pública la categoría de una ciencia social. Por consecuencia la administración pública establece una concepción de la persona como comunidad y otra como individuo, en otras palabras, relaciones recíprocas entre una persona con las demás existentes en un determinado territorio y época, así como de todas las personas existentes con el individuo como tal.

De tal forma que, la protección y garantía de los derechos de las personas frente al ejercicio arbitrario del poder público es la finalidad principal de la protección de los derechos humanos, a través del juicio de amparo, o bien, mediante un recurso judicial efectivo, sencillo y rápido. Entonces, si este no existe, se deja a las personas en total estado de indefensión.

Bajo esa tesitura, una vez que la organización humana se hace compleja y se eleva a la forma de Estado, la administración pública es la actividad derivada del impulso y voluntad del gobierno, para conservar a la sociedad mediante la preservación de los intereses que son comunes a todos; por ejemplo: la salud, la vida, la libertad, oportunidad o igualdad para ocupar cargos públicos, etc.

Por otra parte, a partir de la reforma efectuada en fecha 10 de junio de 2011, el título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se modificó en el sentido de reconocer a los derechos humanos como el centro de atención de las tres funciones que efectúa el Estado: legislativa, ejecutiva y judicial. Luego entonces, si la legislación debe respetar el contenido de derechos humanos, si la función jurisdiccional en todo momento vela por la protección de derechos humanos y tanto se habla del derecho humano de acceso a la justicia, debido proceso, etcétera, ¿por qué no ha de establecerse el derecho humano a la buena administración pública?

La necesidad de establecer el derecho humano a la buena administración del Estado, surge por dos razones:

1. Porque la gran mayoría de los Mexicanos, así como de los Michoacanos, desconocen cuáles son sus derechos ante un acto de los poderes públicos, circunstancia que provoca que se encuentren en un estado material de indefensión⁷⁷, en otras palabras, tanto el derecho objetivo como el subjetivo –derechos humanos- del sistema jurídico mexicano, sólo adquiere plusvalía y sentido cuando el Estado permite que el ciudadano los materialice o le provea de los medios necesarios para ello, como también cuando ejerce el respectivo derecho de defensa, es decir, exige su cumplimiento; y
2. Porque la administración pública del Estado de Michoacán, así como la administración pública federal, no gozan de la confianza y apoyo del pueblo. Se tiene un alto índice de desconfianza hacia las instituciones públicas y hacia los servidores públicos, derivado de la corrupción, clientelismo, impunidad y pobreza que generan las malas decisiones gubernamentales.

Así, resulta indispensable establecer de manera concreta qué es un derecho humano; concepto que es muy representativo de la democracia constitucional que permite la distinción de otras formas de gobierno, y que se magnifica por la protección y promoción de los derechos fundamentales de las personas.

En América Latina, a través del pacto de San José Costa Rica, que data de 1969, en su primer artículo se estableció la obligación internacional de respetar los derechos fundamentales de la persona; el cual precisa lo siguiente:

Artículo 1

Obligación de Respetar los Derechos

⁷⁷ No puedo decir que jurídicamente se encuentren en un estado de indefensión, debido a que dentro de la positividad del derecho, opera un principio que determina que en contra del derecho o de la ley, no se podrá alegar desuso, práctica o costumbre en contrario y, menos aún, que el cumplimiento de la norma quede al arbitrio o sujeto a un acuerdo de voluntades entre los ciudadanos, como tampoco, puede alegarse el desconocimiento de la norma; claro es que ésta última parte tiene una excepción, toda vez que se concede a la autoridad valorar el notorio retraso intelectual o cultural de la persona para efecto de atenuar las sanciones.

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, economía, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.⁷⁸

Consecuentemente, puede deducirse que a partir del artículo 1º del Pacto de San José Costa Rica, el contenido filosófico de los derechos y libertades fundamentales de la persona, es un Derecho Humano, virtud a que define a la persona como todo ser humano, luego entonces, la finalidad que busca el reconocimiento de determinado derecho humano, es la dignificación de la persona humana, de ahí que todo insulto, desigualdad, maltrato o desprecio de las prerrogativas y libertades que garantizan el desarrollo y ejercicio pleno de la dignidad de la persona, se considera como una violación.

Lógicamente, los derechos humanos tienen un contenido que es referido al humano, a la persona, no siendo otro destinatario más que él, por ende, la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, define a estos de la siguiente manera:

[...] son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.⁷⁹

⁷⁸ Convención Americana Sobre Derechos Humanos, "Pacto San José Costa Rica", <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>.

⁷⁹ ONU, Oficina del alto comisionado, ¿Qué son los derechos humanos?, <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>.

Asimismo, Ludmila Flores define a los derechos humanos como “el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona y cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada.”⁸⁰

Para Jorge Witker los derechos humanos son considerados “como innatos o inherentes a la naturaleza de la persona, primarios o fundamentales. Igualmente, han sido considerados como inmutables, eternos, supratemporales y universales.”⁸¹

En sentido similar, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, define a los mismos como “el conjunto de derechos y libertades fundamentales para el disfrute de la vida humana en condiciones de plena dignidad y se definen como intrínsecos a toda persona por el mero hecho de pertenecer al género humano.”⁸²

Por otra parte, las características del derecho humano son las siguientes:

- I. Universalidad;
- II. Inalienabilidad;
- III. Interrelacionalidad;
- IV. Interdependencia; y
- V. Indivisibilidad.

De ahí que el Estado Mexicano, a partir de la reforma efectuada en fecha 10 de junio de 2011, el título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se modificó en el sentido de reconocer a los derechos humanos como el centro de atención de las tres funciones que efectúa el Estado: legislativa, ejecutiva

⁸⁰ Flores Salgado, Ludmila Lucerito, “Temas actuales de los derechos humanos de última generación”, Puebla, BUAP, 2015, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4304-temas-actuales-de-los-derechos-humanos-de-ultima-generacion>.

⁸¹ Witker Velásquez, Jorge, “Derechos de las personas extranjeras”, México, INEHRM e IIJ-UNAM, 2016, p. 3 <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4270-derechos-de-las-personas-extranjeras>.

⁸² 20 claves para entender y comprender los derechos humanos, México, 2a. ed., OACNUDH, 2015, p. 7, http://hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=168&catid=17&Itemid=278.

y judicial. Luego entonces, si la legislación debe respetar el contenido de derechos humanos, si la función jurisdiccional en todo momento vela por la protección de derechos humanos y tanto se habla del derecho humano de acceso a la justicia, ¿por qué no ha de establecerse el derecho humano a la buena administración pública?, para establecer límites más claros a las actuaciones de los servidores públicos, independientemente del nivel jerárquico o la dependencia gubernamental que representen, así como para prevenir y reparar los daños producidos a los ciudadanos por abusos de autoridad y negligencia profesional en la función pública.

Como bien se aprecia del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.⁸³

Luego entonces, es evidente que se hace notar las características que tienen los derechos humanos y a las que ya se hizo alusión. Así, en la primera línea del primer

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de abril de 2019, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

párrafo se aprecia el principio de *universalidad*, al establecer que en México todas las personas –sin distinción alguna- gozarán de los derechos humanos reconocidos, así como de las respectivas garantías para protegerlo.

Consecuentemente, en la parte final del primer párrafo se encuentran los principios de *inalienabilidad*, al reconocerse expresamente que el ejercicio de los mismos no podrá restringirse ni suspenderse.

Después, el legislador establece en el antepenúltimo párrafo del artículo 1º que todas las autoridades mexicanas deberán actuar dentro de su ámbito competencial en total respeto a los derechos humanos acorde a los principios de *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad* y agrega uno nuevo: *progresividad*.

Mediante el principio de progresividad se “pretende que las autoridades no sólo efectúen las medidas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos humanos, sino que también se emprendan las acciones a fin de que no se dé marcha atrás en los niveles de protección ya alcanzados.”⁸⁴ Es decir, el reconocimiento de un derecho humano que protege de manera más eficaz y eficiente la dignidad y desarrollo humano, no puede en un futuro y momento dado, pretender desconocerse, debido a que se produciría una regresividad en perjuicio del gobernado.

Como conclusión, puede decirse que los derechos humanos son un conjunto de valores y principios jurídicos que atienden a la esencia de la persona, sin que haya lugar a discriminarla en el goce y ejercicio de determinadas libertades bajo ninguna razón o motivo, de cuya realización efectiva se produce el desarrollo del ser humano.

De allí que, exista principalmente una obligación Estatal por reconocer el respeto a la dignidad de las personas como elemento principal para las funciones del Estado, así como investigar y reparar el daño causado por violaciones a derechos humanos,

⁸⁴ Witker Velázquez, Jorge, *op cit*, p. 13.

derivadas de una decisión gubernamental equivocada, negligencia de los servidores públicos, servidores públicos no profesionalizados, corrupción administrativa, impunidad, políticas públicas implementadas sin resultados efectivos debido a la ausencia de investigaciones reales para fundar la prudencia y viabilidad de las mismas, entre otros factores.

En consecuencia, puede decirse que la administración es un producto más de la naturaleza progresiva del hombre visto desde el aspecto colectivo, y aún, individual, toda vez que la administración entraña la necesidad, capacidad y habilidad para suministrar los medios y recursos necesarios para la subsistencia y cumplimiento de metas u objetivos; con la nítida diferencia, de que si se trata de individualismo, lo hará por sí mismo, mientras que si se trata de alcanzar objetivos y metas colectivas, requerirá siempre de la división del trabajo como de la cooperación con sus semejantes para prolongar su vida,⁸⁵ que permite la superación de la espontaneidad con que se cree que el hombre desarrolla su vida, haciendo de ésta –como lo dijera Lorenz von Stein en su tratado de teoría de la administración y derecho administrativo- un “maravilloso proceso del devenir”. Por ende, la forma más grande e importante de organización que ha alcanzado el humano, es el Estado, el cual evidentemente que es administración.

Al respecto, Omar Guerrero estudia a la ciencia de la administración pública –al igual que Charles-Jean Bonnin- como una ciencia social.

Bajo ese contexto, Omar Guerrero estudia a la administración pública desde un concepto axial, es decir, como el centro de donde emanan todas las demás ciencias y disciplinas no administrativas pero que de una forma u otra permiten la administración de una sociedad, debido a que, toda sociedad, ya sea presente, pasada o moderna, han sido, son y serán administradas.⁸⁶

⁸⁵ Guerrero Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010 (1ª. reimp. 2017), pp.163-164.

⁸⁶ Es decir, al estudiar a la administración pública desde el principio axial, permite que ésta sea estudiada de manera diferenciada de la economía, de la política y de la ciencia social. Por la razón

Consecuentemente, la revolución administrativa tuvo su origen a partir de la consecuencia inmediata de la revolución gerencial que produjo la creación de organizaciones y asociaciones donde el administrador y el gerente jugaban el papel más importante para el proceso administrativo, debido a su conocimiento especializado delinearon y definieron los contornos de una sociedad integrada de organizaciones complejas. Así, la suma de las organizaciones a gran escala, produjo la multiplicación de administradores públicos, de empresa privada y grandes corporaciones, que trajo como consecuencia nuevos conceptos sobre el interés público y las facultades regulatorias del gobierno, derivado de las nuevas relaciones entre Estado y organizaciones.⁸⁷

Por tanto, para que el Estado como organización compleja⁸⁸ pueda satisfacer el interés de todos, necesita de la centralización y de la división del trabajo, porque las tareas que desempeñará mediante la administración pública⁸⁹ no son nada sencillas, por ende debe materializarlas a través de una manera “centralizada en provecho de sociedades en gran escala y en espacios territoriales colosales.”⁹⁰

La naturaleza de la administración pública es ser la actividad, el gobierno en acción; por tanto, la administración pública es la cabeza y dirección de cualquier organización humana. En otras palabras, el rasgo esencial de la administración es que “regla las relaciones de cada uno con todos (*chacun avec tous*)”.⁹¹

de que tal principio consiste en especificar la centralidad de la administración pública como un marco organizador alrededor del cual se sostienen otras categorías. *Idem*, p. 183, 192 y 218.

⁸⁷ *Idem*, p. 186.

⁸⁸ La complejidad en las organizaciones sociales es entendida por Omar Guerrero como “sencillamente una condición inevitable que resulta del crecimiento, la diferenciación y la especialización de un ente administrativo, así como de la emanación de la división del trabajo. *Idem*, p. 196.

⁸⁹ Omar Guerrero precisa que han existido y existen formas de administración no burocráticas. Como por ejemplo, las colegiadas y las que se desempeñan honoríficamente. Por excelencia y emblema, es la burocracia la mejor forma de administrar una organización compleja, como el Estado. *Idem*, p. 192.

⁹⁰ *Idem*, p. 194.

⁹¹ Omar Guerrero cita a Bonnin, para establecer que es incomprensible un gobierno de los asuntos públicos sin funcionarios que velen por los miembros del Estado, así como por las relaciones de cada uno con la sociedad; relaciones que generan en su conjunto el interés general o interés público. *Idem*, p. 238.

Así, la administración pública, en su género es la administración del Estado, que tiene un espectro de actuación sobre las funciones legislativa, ejecutiva, judicial⁹² y en las instituciones públicas autónomas a los poderes públicos, para la consecución y materialización del interés público, como para la conservación de la sociedad. Luego entonces, la administración pública es la administración general del Estado, que tiene como acción principal la de ejecutar leyes de interés público.⁹³

En realidad, la administración pública surge como la autoridad estatal encomendada a la ejecución de las leyes de orden social; siendo el órgano del Estado que vincula los intereses privados y públicos para con el gobierno, en beneficio de la sociedad, contribuyendo de esta manera a la felicidad del ciudadano. Es decir, la administración pública en tanto ciencia, entraña una acción social, porque la administración es la ciencia de las relaciones sociales entre la comunidad y los integrantes de la misma, así como de las formas o procesos de conservación de dichas relaciones por medio de la ejecución de las leyes, como también de las relaciones que nacen entre los servidores públicos sobre los ciudadanos y patrimonio, siempre que interese al orden social.⁹⁴

De ahí, que la función de la administración pública sea la de mantener los signos vitales de la sociedad⁹⁵ estatal.⁹⁶ Y por tanto, la administración pública presenta una dualidad de funciones, cumpliendo con la finalidad de satisfacer intereses colectivos a través de las demandas, las cuales otorgan legitimidad y apoyo para el Gobierno, como también puede ser que genera conflictos, ilegitimidad

⁹²Guerrero, Omar, *Principios de la administración pública*, <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion1.html#definicion>.

⁹³Bonnin, Charles-Jean, "Principios de administración pública", trad. de Eliane Cazenave Tapie Isoard, en Guerrero, Omar (comp.), *Estudio introductorio*, México, FCE, 2004 (2017), pp. 101, 106-108.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 109.

⁹⁵ Bonnin, Charles-Jean, *op. cit.*, pp. 97-101.

⁹⁶ Aguilar Villanueva, Luis, "Los objetos de conocimiento de la administración pública", *Revista de Administración Pública* (RAP), México, núm. 54, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1980, p. 362, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18255/16404>.

hacia el gobierno y desapoyo del pueblo, en consecuencia a la toma de decisiones equivocadas, programas ineficaces, acciones u omisiones.⁹⁷

Naturalmente, “la administración pública es entendida como la traducción de normas generales y abstractas, en actos singulares y concretos.”⁹⁸ Y, desde luego, para lograr tal aplicación de la norma a casos concretos, se requiere que la administración pública no sea vista como un acontecimiento que sucede al día, bajo el impulso del momento, como un acto de autoridad arbitrario que no respeta los derechos humanos del ciudadano, porque sus principios rectores no son ni la arbitrariedad ni la rutina. Por todo lo contrario, la administración pública en cuanto ciencia, se rige por leyes y principios establecidos, porque el Estado al ser una organización compleja indudablemente que en todo su ser se encuentra la administración que ejerce efectos en todos y cada uno de los ciudadanos.

Es decir, la administración pública es la autoridad jurídica que ejecuta las leyes de interés público o social, que tienen como sujeto de derecho a toda persona de una comunidad, y que establece y regula las relaciones de cada ciudadano con todos, así como de las concernientes al ciudadano para con el Estado.

Bajo ese contexto, la administración pública tiene como objeto preservar la sociedad humana mediante la ejecución de las leyes de interés público o general, lo cual hace que se sitúe en el plano más importante de la actividad del Estado; es en la administración pública donde descansa la existencia de un Estado fuerte o débil, como también, es a cargo de ella donde se ubica la mayor responsabilidad de la materialización de los derechos humanos, mediante la ejecución de la ley.

No existe duda alguna de la gran necesidad de una administración pública fuerte para que el Estado sea fuerte y próspero, como también de la necesidad de que exista dentro del marco jurídico el reconocimiento del derecho humano a la buena

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ Omar Guerrero, *La administración pública...*, cit., p. 259.

administración, que otorgue con posterioridad el medio de defensa para el pueblo, ante decisiones gubernamentales equivocadas.

Ahora bien, ¿en qué consiste el principio de la buena administración pública? Principalmente, debe decirse que tal concepto se encuentra cargado de un elemento moral: *la bondad*. No obstante a ello, es necesario que se desarrolle el contenido del mismo, porque la mala práctica en la administración pública ha procreado grandes problemas en la administración pública mexicana: corrupción e impunidad; fenómenos que a su vez generan el descrédito a instituciones y servidores públicos, la desconfianza hacia autoridades, así como pobreza y poco desarrollo.

En este apartado, señalo dos ejemplos de ordenamientos jurídicos: uno, que de manera expresa establece un derecho al buen gobierno y administración y, otro, que no establece la buena administración de manera expresa, pero sí de manera implícita, estableciendo los principios para lograrla.

- A) El Título Sexto denominado “Del buen gobierno y la buena administración”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, que principia con el artículo 60, estableciendo la garantía del debido ejercicio y la probidad de la función pública; así, conforme a tal documento jurídico se establece que el derecho a la buena administración de garantizará mediante un gobierno abierto, integral, que actúa con honestidad, transparencia, profesionalismo, eficacia y eficiencia, además de operar bajo la austeridad para procurar el interés público y combatir la corrupción.

El gobierno abierto, dispone que mediante la participación ciudadana debe impulsarse la generación de acciones y políticas públicas que contribuyan a la solución de problemas de interés público.

Posteriormente, precisa que el ejercicio de los derechos consignados, es decir, a la buena administración y al buen gobierno, serán garantizados mediante la instancia

judicial o administrativa, para con la finalidad de exigir y hacer justicia conforme a las disposiciones constitucionales.

Sin duda, para optimizar el buen gobierno y la buena administración, el principio rector es contar con buenos administradores públicos; por tanto, para lograr la finalidad constitucional en estudio, es evidente que debe profesionalizarse al servidor, y así, se ordena tanto jurídica como políticamente que la Ciudad de México contará con un sistema profesional de carrera que defina, organice y gestione a los servidores públicos, además de contar con esquemas de colaboración y medición de objetivos y resultados de metas. Tal servicio, se encuentra cimentado bajo los principios de mérito, igualdad de oportunidades y equidad de género, como en el de permanencia en el cargo y desarrollo.

El resultado será que los servidores públicos practiquen y promuevan la actuación administrativa en estricto respeto a los derechos humanos y principios que rigen la función pública.

B) La administración pública de Aguascalientes, que aún y cuando no tiene expresión clara de un “derecho humano a la buena administración”, ejerce una administración pública muy interesante, que genera una mejor administración pública.

Su respectiva Ley Orgánica de la Administración Pública, en su artículo 16 garantiza una buena administración (de manera implícita), toda vez que la desarrolla bajo los siguientes principios rectores:

1. Equidad de género;
2. Sustentabilidad;
3. Transparencia y combate a la corrupción; y
4. Gobernanza y participación ciudadana.

Por sustentabilidad, señala que debe entenderse la conservación y mantenimiento del equilibrio natural del Estado, para que en el presente como en el futuro, se cuente con el disfrute y aprovechamiento responsable de los recursos naturales. También, entiende por ello, la reducción del impacto negativo que la acción humana ejerce sobre el medio ambiente y recursos naturales (contaminación, deforestación, desertificación, etcétera), como también, garantizar el derecho humano de gozar con un medio ambiente saludable.

En cuanto a la transparencia y combate a la corrupción, ésta la logra a través de la observancia de valores como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficacia y transparencia en el ejercicio de la función pública; así como con el establecimiento de las condiciones para generar el acceso a la información pública; asimismo haciendo pública la información que posee la administración; también, mediante la fiscalización ciudadana, escrutinio social y rendición de cuentas sobre la administración y manejo de los recursos públicos, para con la finalidad de que se asegure el debido ejercicio de manera planificada y en beneficio de la sociedad; desde luego, que para lo anterior, lógicamente fue necesario establecer la mejora regulatoria del servicio público a través de la simplificación de procesos administrativos, que genera un acercamiento efectivo entre el Estado y la ciudadanía, para depurar y corregir las relaciones verticales y transversales de las entidades y dependencias de la Administración. Finalmente, ordena el combate frontal y severo a la corrupción y a las malas prácticas institucionales.⁹⁹

Por lo que toca a la gobernanza y participación ciudadana, ésta la imponen y desarrollan conforme a la consolidación del Estado de Derecho, a través de una regulación normativa integral de las relaciones de supra-subordinación, entre los ciudadanos y el Estado en ejercicio de su potestad imperativa, y de coordinación, creadas por los vínculos establecidos entre los particulares y el Estado cuando no actúa imperativamente.

⁹⁹ Por mala práctica institucional, podría pensarse la *mala administración pública*.

Luego, ¿de qué manera el reconocimiento del derecho humano a la buena administración producirá la satisfacción del interés general? Es un hecho notorio la necesidad del reconocimiento constitucional del derecho humano a la buena administración pública en el Estado de Michoacán. La ciudadanía exige políticas y acciones del gobierno que materialicen resultados, y ante la ausencia de ellos se requiere de la protección de los derechos humanos violados por pésimas decisiones gubernamentales que generan una actividad administrativa estatal (irregular) que violenta derechos de los ciudadanos y que no persiguen la satisfacción de un interés general, como también, violaciones a derechos humanos por la omisión de actuar.

Por otra parte, es indudable que el éxito de la democracia depende de la cultura de legalidad que se encuentre acostumbrada en la ciudadanía, puesto que para el debido ejercicio de la democracia se requiere principalmente que los ciudadanos (pueblo) conozca sus derechos civiles, políticos, económicos, culturales y administrativos, para la buena operación del sistema gubernamental. La democracia no se agota con la sola existencia de la garantía de un proceso electivo limpio y equitativo, y menos aún, con el voto, porque estos son la base sí del sistema, su fundamento, pero no es todo el sistema democrático; el sistema democrático se nutre y vuelve más eficiente cuando el ciudadano interviene en la actividad del Estado, reúne esfuerzos y aporta soluciones a conflictos sociales y políticos, generando de automático el Estado de Derecho.

La ausencia de una administración pública que responda a las actuales exigencias de la sociedad michoacana es lamentable, porque no se perfecciona ni se permite su evolución ante la ausencia de figuras administrativas que hacen progresar a la administración: como por ejemplo el servicio profesional de carrera, gobernanza y gestión pública, por mencionar algunas. El Estado implementa acciones de gobierno, programas y políticas muchas veces sin realizar los estudios metodológicos que determinarían la viabilidad y prudencia de los mismos, esta mala praxis generada por la ausencia de un servicio profesional de carrera, como por el desconocimiento del derecho y de la función pública, generan múltiples violaciones

de derechos y deterioran la administración pública. Ante este panorama, es lamentable “negar a la sociedad civil una amplia gama de instrumentos de incidencia por desconocimiento de la potencia de ejercer la práctica del DIP”¹⁰⁰ (derecho del interés público).

Es decir, es más lamentable no conceder a la ciudadanía un derecho que le permita de manera efectiva y eficiente reclamar al Estado una buena administración del interés público, que genere al Estado el impulso que se requiere para que actúe en cumplimiento de la ley de interés general.

Como conclusiones, puede expresarse que se requiere del reconocimiento del derecho humano a la buena administración, el cual finalmente producirá el efecto de materializar el interés público. El Estado de Michoacán tiene una administración pública deficiente, cooptada por partidos políticos que en el mejor de los escenarios solo benefician intereses de partido, nunca de la sociedad. Pero en el peor de los escenarios, impiden el progreso de la administración pública, derivado del sistema de botín que se tiene institucionalizado vía constitución, circunstancia que ha generado la corrupción e impunidad con sus múltiples efectos, toda vez que la administración pública así cooptada genera conflictos, ilegitimidad hacia el gobierno y desapoyo del pueblo, como consecuencia de decisiones equivocadas, programas ineficientes, acciones u omisiones violatorias¹⁰¹ de derechos humanos.

1.5. LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

Las formas de organización administrativa con que cuenta el Estado, se han establecido para un adecuado ejercicio del poder público y funcionamiento del

¹⁰⁰ Böhmer, Martin, “Origen de las clínicas de derechos humanos en América Latina”, en Unidad de Relaciones Institucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (coord.), *Clínicas de Derechos Humanos. Una alternativa para la educación jurídica y la sociedad*, SCJN y ELD, México, 2011, p. 13.

¹⁰¹ Aguilar Villanueva, Luis, “Los objetos de conocimiento de la administración pública”, *Revista de Administración Pública* (RAP), México, núm. 54, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1980, p. 362, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18255/16404>.

Estado, de entre ellas destacan la centralización y descentralización. A su vez, la concentración y la desconcentración administrativa. De esta forma se racionaliza el debido ejercicio del poder en los ámbitos de la economía, del administrativo y del social.

En realidad, la administración pública federal y la estatal, se encuentra dividida en dos partes importantes. De un lado cuenta con dependencias y por otro, de entidades; las primeras carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, mientras que las segundas, son las que gozan de un patrimonio propio y de personalidad jurídica.

Se ha promovido la desconcentración tanto del poder político como de la administración, para efecto de la mejor proporción de los servicios públicos, y la mejor forma que se ha conocido, es la del Municipio, sin embargo, no lo han fortalecido para que rinda los frutos que por naturaleza tiene.

a) Administración Pública Centralizada

Es una forma de organización administrativa que implica la unidad en coordinación y mando de determinadas dependencias públicas. Desde luego, quien dirige y coordina es el titular del Poder Ejecutivo. Además, de esta manera, la centralización del poder y de la administración promueve una unidad y uniformidad de la ejecución de la ley y en la prestación de servicios públicos, desde luego, siempre sujeta a la política o criterios políticos del titular del Ejecutivo.

Como afirma Fernández Ruiz, “predica reunir en su centro, la decisión de las actividades del Estado, de la Administración pública o de cualquier otra organización.”¹⁰² Por ende, como su nombre lo dice, toda decisión que se tome para ejecutar la ley, nacerá desde el centro hacia la periferia del Estado, lo que implica la monopolización del poder de decisión, de coacción y de designación de servidores públicos. Este principio de centralización del poder, excluye todo tipo de

¹⁰² Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 94.

elección popular y la fuerza pública se deposita en un solo organismo, como medio eficaz para ejecutar la ley de interés a todos.

En pocas palabras, este tipo de organización administrativa, ofrece una unidad de acción en dirección, impulso y acción del gobierno, que faculta a la administración pública para que materialice las determinaciones del gobierno y de la política.

Sin embargo, la ventaja se ve criticada por la lejanía en que mantiene al ciudadano para la toma de decisiones, aunado a una burocratización y excesivo formalismo procesal.¹⁰³

Por otra parte, se pueden mencionar como características de la centralización administrativa las siguientes:

1. Jerarquización piramidal, que implica que los órganos inferiores se subordinen al superior. El órgano superior es la máxima autoridad que tiene una amplia potestad y discrecionalidad de designación, remoción, mando, disciplina y supervisión, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, remoción, vigilancia, disciplinario y resolución de conflictos competenciales entre organismos inferiores.
2. Delegación de poder y de funciones a subordinados.

-Poder de nombramiento

Primeramente, el poder de nombramiento se refiere a la designación discrecional que realiza el superior jerárquico sobre sus colaboradores. En México, es el titular del Ejecutivo quien tiene como facultad y obligación la de designar a los titulares de secretarías de Estado, así como a consejeros jurídicos y demás jefes de

¹⁰³ *Ibidem*, p.95.

departamentos administrativos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo.¹⁰⁴

En primer lugar, incorporarse a la función pública se logra únicamente con la asignación de un cargo, y esto únicamente ocurre de dos formas: 1) Por nombramiento, 2) contrato, 3) designación o elección, y 3) por la respectiva aceptación.

A saber, en este apartado únicamente se hará una breve explicación de la primera forma de acceder a la función pública. Naturalmente, el nombramiento implica la incorporación en la función pública del Estado, el cual delega una parte del poder público para que ejecute la ley de interés a todos los individuos. Por consiguiente, la naturaleza del nombramiento es ser un acto condición, que como tal necesita sí de la concurrencia de dos voluntades; la del Estado que delega una parte de su poder y la del particular que acepta la delegación. Este acto, es condicional virtud a que la ley que se aplica al nombramiento se particulariza para que el individuo designado ingrese al servicio, con las disposiciones jurídicas preestablecidas en ley y que configuran su estatus de servidor público.

De modo que el acto condición por su misma naturaleza excluye la aplicabilidad de regímenes contractuales entre el Estado y el particular nombrado servidor público, porque desde que se acepta el nombramiento, se produce la consecuencia jurídica de que el actuar del servidor se regirá por un sistema preexistente, donde no hay lugar a fijar derechos y obligaciones, es decir, no hay imposición unilateral por parte del Estado como tampoco hay un origen de situaciones jurídicas individuales. Lo único que existe es el marco jurídico de los deberes y responsabilidades del servidor público, que cobra aplicabilidad para el servidor público desde el momento en que acepta el nombramiento, y por tanto, se encuentra obligado a cumplir con los deberes que le impone la naturaleza de la

¹⁰⁴ *Ibidem*, p.96.

función pública que se le encomienda, donde estrictamente debe cumplir con el principio de legalidad, fundamentación, y la buena fe.

Cabe hacer la precisión de que, si existiera en Michoacán una Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Función Pública, podría hablarse de derechos del servidor público, dado que el sistema por su naturaleza maximiza y crea prerrogativas que protegen la estabilidad en el cargo, así como su profesionalización.

Cabe hacer la aclaración de que por lo que toca al nombramiento de los titulares de Secretarías de Estado, el Ejecutivo no goza de tanta discrecionalidad como al momento de designar a los demás titulares, siendo la única que aplica una forma distinta de designación. Por otra parte, aún y cuando se pensara que la Ley Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, constituye ese “otro modo” de designación, lo cierto es que la misma norma excluye a los secretarios de Estado para ser sujetos de la referida ley.

En otras palabras, el nombramiento “es el medio por el cual el que el Estado se allegue de la prestación de los servicios personales para realizar sus funciones”.¹⁰⁵

Finalmente, el nombramiento es un acto condición, por la razón de que la materialización del servicio público está condicionada a que exista un servidor público que lo ejecute. Toda vez que el nombramiento faculta al nombrado para que pueda legalmente desempeñar el cargo, empleo, o comisión dentro del gobierno y administración pública.

-Poder de mando

Señala Fernández Ruíz, que el poder de mando es la “facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de

¹⁰⁵ Torres Ulloa, Héctor S., *Perspectivas en el servicio público mexicano. Responsabilidades y consecuencias*, México, Porrúa, 2013, p. 73.

órdenes o instrucciones verbales o escritas; obviamente este poder es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado.”¹⁰⁶

Es decir, el poder de nombramiento conlleva a su vez al poder de mando, y se establece una jerarquía tan fuerte, que aún y cuando la naturaleza de la decisión contenga efectos negativos o esté determinada de manera equivocada, el inferior jerárquico debe obedecerla, puesto que el desobedecimiento de la orden dada por el superior, puede conllevar a su remoción o, incluso, a un procedimiento administrativo sancionador por incumplimiento de funciones.

-Poder de decisión

De igual manera, la jerarquía administrativa, lleva a la monopolización de elección de decisiones, donde el superior jerárquico goza de una gran discrecionalidad para resolver determinado asunto e incluso, impulsar determinada actividad. Por consecuencia, reserva a los inferiores el proceso administrativo necesario para su ejecución.

-Poder de vigilancia

El poder de vigilancia es una consecuencia necesaria de las anteriores facultades, que implica que el superior jerárquico pueda revisar o inspeccionar el cumplimiento debido de las determinaciones emitidas. Este poder de vigilancia se ejerce a través de actos materiales que consisten en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones, auditorías, etcétera.

Por tanto, la importancia del poder de vigilancia es que “el superior jerárquico mantiene la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los órganos y servidores públicos subordinados, así como fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.”¹⁰⁷

¹⁰⁶ *Ibidem*, p.97.

¹⁰⁷ *Idem*.

-Poder disciplinario

Consecuencia del anterior poder, surge el poder disciplinario, por el cual se entiende aquella:

Facultad del superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de los servidores públicos que se desempeñan en su órganos inferiores.¹⁰⁸

Es decir, al aplicar la facultad de revisión y de decisión, nace lógicamente la necesidad de establecer un poder que permita castigar o reprimir las irregularidades u omisiones de los agentes administrativo; el poder disciplinario utiliza como diversos tipos de sanciones que consisten en la amonestación, la suspensión y destitución del puesto, y la inhabilitación para desempeñarse como servidor público. Respecto a ésta última, es considera como la sanción más grave (administrativamente) para el servidor público, la cual puede ser temporal o definitiva.

De modo que, al igual que las demás potestades, la facultad disciplinaria “obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.”¹⁰⁹

Como resultado, puede decirse que la potestad disciplinaria se encuentra estrechamente vinculada al objeto de estudio de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la cual se instituye en el derecho positivo

¹⁰⁸ *Ibidem*, p.98.

¹⁰⁹ Torres Ulloa, *op. cit.*, p. 113.

como la forma de autocorregir la actividad del Estado. Lo cual significa que siempre se ejercerá para satisfacer el interés general.

-Poder de revisión

Este poder administrativo con que cuenta el superior jerárquico, consiste en la facultad discrecional que tiene la propia autoridad para revocar unilateralmente los actos administrativos que emite u ordena un inferior jerárquico. La cual no implica la imposición de una sanción administrativa, sino que únicamente se centra en corregir de *mutuo proprio* el cumplimiento del principio de legalidad.

-Poder de resolver conflictos competenciales

Es el superior jerárquico quien en un conflicto competencial surgido entre dos o más entidades públicas u organismos administrativo, sobre determinada materia, resuelve qué órgano será el competente para emitir o resolver un acto administrativo.

Por otra parte, dentro de este tipo de administración pública existen organismos desconcentrados, los cuales se caracterizan por no tener personalidad ni patrimonio propios, que se encuentran subordinados jerárquicamente a las dependencias e instituciones que integran la administración pública centralizada. Es decir, una dependencia o institución de la administración pública centralizada delega funciones a un organismo inferior, para el efecto de que por materia sea competente para satisfacer los intereses públicos correspondientes, así también, se les delega competencia territorial. Luego, entonces, no son más que organismos derivados de una dependencia perteneciente a la administración centralizada, constituyéndose como un brazo ejecutor, pormenorizado para aplicar la norma jurídica de interés general. Dentro de este tipo de organismos, se encuentra una subclasificación: *órganos desconcentrados típicos, órganos desconcentrados atípicos y órganos de administración con competencia funcional propia.*

Los primeros, nacieron con la finalidad de cumplir las funciones de los órganos que les daban origen; los segundos, se instauraron porque su naturaleza y funcionalidad no correspondía a la de los órganos que le dieron origen, es decir, fueron creados como órganos técnicos especializados ocupados en temas de economía, financiera o técnica, con un enfoque de independencia, estos segundos órganos son un tanto parecidos a los últimos.

Los terceros, surgen como organismos que, sin gozar de personalidad ni patrimonios propios, ejercen de manera autónoma una competencia propia y originaria de un órgano fundamental de la administración pública centralizada. La diferencia es, que la competencia no la recibe por delegación de facultades, sino que deriva del pronunciamiento de una ley que lo crea, lo estructura y lo independiza (no se encuentra subordinado jerárquicamente) de las decisiones del órgano central al que pertenezca, para con la finalidad de que cumpla funciones materiales de un órgano fundamental de la centralización. Esto es, el legislador, encomienda a un órgano autónomo para ejecutar la competencia técnica que en principio le corresponde a un órgano central. Son órganos afinan la administración pública especial. A su vez, se caracterizan por ser órganos colegiados, que en algunos casos son de consulta obligatoria y, en otros, sólo de decisión. Finalmente, son llamados comúnmente órganos reguladores.

b) Administración Pública Descentralizada

Este tipo de organización administrativa hace referencia a órganos que por lo general están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. El Estado establece este tipo de administración para el efecto de proporcionar mejor la prestación de un servicio público, como también para ejercer de mejor manera el poder en todo el territorio.

Jurídicamente, las entidades que se pueden constituir bajo esta forma de organización son las empresas de participación Estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, así como en organismos descentralizados.

Tienen como características las siguientes:

- Son organismos creados por ley o por decreto. La primera forma corresponde al Congreso y, por lo que ve a la segunda forma, corresponde al Poder Ejecutivo. Desde su creación se les otorga personalidad y patrimonio propios, teniendo como función realizar actividades en áreas estratégicas o prioritarias, la materialización de un servicio público o la aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social. Jurídicamente se regulan por la Ley de Entidades Paraestatales.

Las entidades de participación Estatal Mayoritaria se conforman por Sociedades Nacionales de Crédito, a ellas se pueden asimilar asociaciones civiles con asociados mayoritariamente pertenecientes al Estado.

Por su parte, los fideicomisos públicos son entidades sin personalidad jurídica, aún y que actúen como si gozaran de la misma. Son establecidos por el gobierno para con la finalidad de auxiliar al Ejecutivo en las atribuciones estatales, para maximizar el desarrollo y productividad de áreas prioritarias.¹¹⁰

1.6. EL SERVIDOR PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

a) Concepto de empleo y servidor público

El empleo público produce grandes efectos en las economías modernas, gracias a la provisión de servicios básicos, la actividad estatal se convierte en un atractivo en el mercado laboral.¹¹¹ Esto es, que la actividad estatal genera la función pública, y por tanto, ésta se entiende y relaciona con el empleo público como la actividad reservada a los órganos en que se deposita el poder público, sustentada en la

¹¹⁰ Hurtado Badiola, David, "La modernización de la organización y el funcionamiento de la Administración pública en México", en Derecho Administrativo, Fauzi Hamdan Amad y José Fernando Franco González Salas (cord.), Porrúa, México, 2012, Centro de Investigación e Informática Jurídica, ELD, obra jurídica enciclopédica, pp.41-42.

¹¹¹ Leonardo Gasparini, *et al*, "El empleo público en América Latina, evidencia de las encuestas de hogares", en: *El trimestre económico*, México, octubre-diciembre, 2015, vol. LXXXII (4), FCE, pp. 750-783.

soberanía para satisfacer las necesidades del Estado, y de las instituciones públicas.¹¹²

Consecuentemente, puede decirse que el empleo público es la función estatal soberana reservada a los ciudadanos en las actividades del Estado, que se establece y desarrolla a través de los órganos primarios constitucionales, de los órganos secundarios constitucionales, órganos secundarios no constitucionales y en los órganos constitucionales autónomos, para satisfacer las necesidades del Estado e instituciones estatales, siempre en función del interés público.

En esa tesitura, el empleado público se define “como aquellas personas que se encuentran ocupadas en relación de dependencia y cuya actividad se desarrolla en el sector público”.¹¹³ Es decir, son aquellos sujetos a quienes se les encomienda determinada función estatal (legislación, jurisdicción o ejecución de la ley), y que son denominados servidores públicos (empleados públicos).

Sin duda, los servidores públicos son empleados públicos, y estos se definen como “las personas que prestan sus servicios al Estado, brindan un servicio de utilidad social y por lo general manejan recursos públicos”.¹¹⁴ En otras palabras, Fernández Ruíz los define como personas físicas que, mediante su actividad intelectual o física, desempeñan el papel de funcionarios públicos quienes mediante su voluntad o acciones configuran la actividad estatal.¹¹⁵

Asimismo, dichas personas físicas logran ser servidores públicos mediante distintos procesos: aquellos que adquieren el cargo por elección popular ya directa o de manera indirecta; por nombramiento o designación en uso de facultades discrecionales o limitadas, así como por concurso.

En realidad, se ha formulado una definición de servidor público que comprende a toda aquella persona física que desempeñe un empleo, cargo o

¹¹² Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 303.

¹¹³ *Ibidem*, p. 751.

¹¹⁴ Hamdan Amad, Fauzi, *op. cit.*, p.89.

¹¹⁵ Fernández Ruíz, *op. cit.*, p. 303.

comisión en cualquiera de los tres poderes públicos, rompiendo con la antigua clasificación que se tenía de los mismos –pues no era lo mismo un funcionario público a un empleado público, etcétera-.

Por otra parte, el servicio público ha sido entendido como una actividad de la administración pública que tiene como objeto principal satisfacer necesidades generales. Tradicionalmente, han definido al servicio público desde dos perspectivas, una orgánica y la otra material.

Primeramente, desde la perspectiva orgánica se concibe al servicio público como “un conjunto de agentes o actores y de medios o recursos que una persona o ente público afecta a una misma tarea.”¹¹⁶ Por otra parte, desde el punto de vista funcional, se señala que el servicio público es una actividad de interés público que especialmente la administración pública activa decide proporcionar.

En tercer lugar, es pertinente mencionar que si bien es cierto que servicio público tiene como finalidad proporcionar la prestación de una actividad administrativa verificada mediante un procedimiento jurídico-administrativo, también es cierto, que no necesariamente la administración pública debe prestarlo de manera directa. Sino que mediante la desconcentración de actividades por materia y por funciones, permite que la administración pública satisfaga el interés general o las necesidades de la población, mediante organismos ajenos al Estado. Debe recordarse que la descentralización del poder y la administrativa, busca que se satisfagan intereses generales de la manera en que se ahorre tiempo, recurso y esfuerzo.

Finalmente, es necesario hacer la distinción entre la función pública y el servicio público, dado que son dos figuras jurídicas administrativas, que al estar fuertemente relacionadas tienen a confundirse virtud a la finalidad que persiguen. La función pública siempre será referida a la actividad estatal que tiene encomendado cada

¹¹⁶ Torres Ulloa, Héctor S., *op. cit.*, p.68.

órgano primario constitucional; es decir, el Órgano Legislativo tiene la función pública de legislar; el Órgano Judicial tiene encomendada la función jurisdiccional y, el Órgano Ejecutivo, tiene encomendada la función administrativa o ejecutiva del Estado. Así, a partir de ésta precisión, podrá afirmarse que no toda función pública representa un servicio público, por la razón de que principalmente la función legislativa del Estado no es categorizada como un servicio público, esto es, el poder legislativo no tiene como objeto principal el de proporcionar el servicio legislativo al pueblo, debido a que como tal no existe, sino que su función es dictar las leyes que norman la actividad de los ciudadanos y del Estado.

En cambio, la función judicial y la administrativa, tienen puntos de convergencia, ambos tienen la finalidad de aplicar la norma dictada por el órgano legislativo, pero con la distinción de que aquel mediante el juicio resuelve casos particulares, aplica la norma para un solo individuo. Mientras que la segunda, tiene la finalidad de aplicar las normas de carácter general a una comunidad entera, para satisfacer los intereses de todos, por tanto, puede utilizar el servicio público para aplicar la norma jurídica.

b) El servicio Profesional de Carrera

Comienza con instrumentos de selección (pruebas selectivas).

Son potencias mundiales los Estados que, en gran medida, operan y funcionan con una administración pública de alta calidad; éste calificativo lo obtienen al estar integrados por servidores públicos educados y capacitados para administrar. Es decir, las instituciones que integran las administraciones públicas, demandan la manutención de un cargo precisamente definido y desarrollado, porque los órganos de la administración se encuentran divididos para una mejor operatividad y, además, en conjunto son una cooperación armónica. Para lograr lo anterior, requiere prestar atención en el aspecto personal de la administración pública, esto es, la selección de los servidores públicos más aptos para administrar,

sin olvidar, que una organización es inútil si carece de administradores competentes.

Así, la carrera administrativa surge como un fenómeno paralelo y como un rasgo característico de modernidad en el Estado. Porque en la medida en que el Estado se perfeccionó y ensanchó, así crecieron las funciones y la propia administración, tanto cuantitativa como cualitativamente. De ahí que la carrera administrativa respondiera al punto caótico del Estado que operaba bajo la arbitrariedad de los funcionarios y su discrecionalidad, para establecer un orden, estabilidad y continuidad en el quehacer de la administración pública bajo un universo de normas y principios jurídicos, dentro del cual se desempeñan los servidores públicos de carrera en beneficio de los ciudadanos y del Estado.

c) La ética y la función pública

Este pequeño subtema surge de un trabajo que se encargó elaborar en la materia de Modelos de Gestión Pública, impartida por la Dra. Martha Ochoa. En principio, el trabajo lo titulé “La ética en la gestión pública”, pero más que ello debe ser nombrado *La ética en la función pública*, porque la función no sólo entraña la gestión realizada desde la función administrativa del Estado, sino en la ejecutiva y la jurisdiccional.

Mientras existan los seres humanos, y estos se mantengan unidos y organizados para alcanzar las metas y objetivos comunes a todos, y así funden civilizaciones, *las sociedades han sido, son y **serán** administradas por el hombre en colectividad*. Así, para satisfacer de manera correcta las necesidades comunes a todos, se requieren buenos administradores públicos, y que estos no solamente estén profesionalizados, sino que se encuentren formados conforme a una ética en el ejercicio de la función pública.

Diversos organismos y organizaciones internacionales plantean la instrumentación de una ética global en la función pública, que produzca efectos conductuales tanto a políticos como a funcionarios, toda vez que las actuaciones de los segundos dependen de las decisiones de los primeros. Lo anterior señalado, surge

principalmente por organizaciones internacionales financieras para tomar el control de la conducta en el ejercicio de la función pública, a través de procedimientos administrativos, rendición de cuentas, control interno y externo de la administración pública.

Por otra parte, para entender y combatir la corrupción debe estudiarse primeramente la cultura y costumbres de una sociedad, dado que los integrantes de la sociedad son los que en un momento determinado integran cuerpos colegiados e instituciones públicas para dar dirección a todo un pueblo. Así, es indispensable y más importante crear una cultura con valores virtuosos.

Las funciones públicas que realiza el Estado requieren de la ética para el efecto de generar la confianza que se necesita en los ciudadanos, de lo contrario, se tienen problemas como falta de confianza, descredito institucional y gobiernos o representantes ilegítimos, con los que el ciudadano no se siente identificado; lo anterior, en gran medida se debe al efecto corruptor que tiende a incrementar. La corrupción no es más que un vicio en la conducta del hombre, una ausencia de valores.

- *Concepto o definición de ética*

Ética proviene del latín *ethicus*, y este del griego *ēthikós*, es decir, aquello perteneciente o referido a la conducta moralmente recta. Desde la filosofía, es el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier aspecto de su vida. Asimismo, es la parte de la filosofía que trata del bien y del fundamento de los valores mismos.¹¹⁷

Para Julio Comadira la ética es la ciencia que se refiere al estudio filosófico de la acción y la conducta humana razonablemente recta.¹¹⁸ La ética funciona dentro de

¹¹⁷ *Diccionario de la Lengua Española*, ético, a, Real Academia Española-Asociación de Academias de la Lengua Española, <https://dle.rae.es/%C3%A9tico>.

¹¹⁸ Comadira, Julio Rodolfo, "Ética pública", en *Derecho administrativo. Memoria del congreso internacional de culturas y sistemas jurídicos comparados*, Fernández, Ruíz, Jorge (coord.), México, IJUNAM-UNAM, 2005, pp. 341-342.

un margen de la acción humana individual y colectiva para alcanzar el bien común, según Aristóteles, todo aquello que lleve virtuosamente a la felicidad.

- *Concepto o definición de ética pública*

En el afán de encontrar la felicidad mediante la acción humana virtuosa, la moral atañe a la persona en sí misma, luego, se ha producido literatura en torno a una moral y ética adecuada al funcionario público. Así, desde el momento en que un Estado se constituye en República, se crea el valor social y político de todo aquello que es para todos y de todos, entonces, el Estado al tener funciones divididas, requiere de sujetos que las materialicen y ejecuten, por tanto, éstos deben tener un actuar recto para realizar el bien a todos, y así, surgen normas y principios adecuados a la orientación de la conducta del servidor público en el ejercicio de la función que desempeña.

De otro lado, el Estado también emite las normas jurídicas y éticas enfocadas al ciudadano visto como integrante de la sociedad y parte receptora de todas las decisiones tomadas por los servidores públicos para consecución del alcance de un bien colectivo.

Por tanto, la ética pública se refiere a la conducta moralmente recta y a los valores que atañen a los ciudadanos y servidores públicos en relación con todo aquello que es considerado público. Los cuales, permiten exigir la materialización de comportamientos éticos en el contexto de una relación recíproca entre Estado, servidores públicos y ciudadanos.

- *La ética en la función pública*

Diego Bautista comienza su trabajo en ética en la gestión pública, preguntándose qué lugar y cuál es la situación que tiene la ética en las administraciones públicas contemporáneas.

La ética pública surge desde la necesidad del gobierno en instruir a los ciudadanos en valores de patriotismo, para moldear la conducta de los mismos y

mantener un control sobre todos. Asimismo, en la gestión pública se convirtió en un asunto de interés público con la clara intención de corregir la vida pública desde la conducta de los servidores públicos.

Principalmente el servidor público, dependiendo el área que se le encargue, debe estar instruido en las siguientes cosas:

1. El contenido de la Constitución Política de su Estado: para el efecto de que tenga claro los valores patrióticos, los principios políticos de su Estado, los principios o derechos fundamentales de él y de todos los ciudadanos, finalmente, la organización, estructura y funciones de los órganos constitucionales; sin duda, esto fomentará una cultura de legalidad, máxime, que el ciudadano que accederá al ejercicio de un cargo público tendrá claramente sus facultades y funciones, así, el principio de legalidad tendrá mejor aplicación; por otra parte, el ciudadano, tendrá claro conocimiento sobre sus derechos y libertades, como también, en qué aspectos de su vida diaria, el servidor público no puede molestarlo ni perjudicarlo.
2. El contenido de las leyes secundarias y reglamentarias en que se funda la función pública respectiva: no hay excusa para que el servidor público ignore leyes orgánicas y leyes secundarias que norman las funciones del Estado y los procedimientos mediante los cuales el servidor público materializará cada una de las funciones del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial).
3. Tener conocimiento especializado acorde con la función del Estado que se le encomienda; de tal manera que el legislador esté instruido en procedimiento de creación de normas jurídicas, con visión de mejorar las condiciones de su nación; el administrador público es un servidor público que más preparado e instruido debe estar, dado que debe tener conocimientos en administración pública, en quizá todas las normas de interés general puesto que el poder ejecutivo tiene como encomienda la ejecución de todas las normas en cada parte del territorio; y, el judicial, la impartición de justicia con servidores públicos formados en *jurisprudencia*, encargados de ejecutar

la norma únicamente en casos particulares, cuando el ciudadano elige defenderse y exigir el cumplimiento de una obligación del Estado o de un particular, como único remedio a un perjuicio que afecta su esfera patrimonial y jurídica.

4. Paralelo al conocimiento de un marco jurídico, debe conocer y aplicar normas éticas en el ejercicio de su función: el Estado debe mediante la educación básica, instruir a todos los ciudadanos en los principios y valores éticos que guíen a una conducta virtuosa, después, cuando el ciudadano accede a un cargo público (juez, legislador, administrador público, etcétera), debe instruírsele en virtudes que tiendan al beneficio colectivo, a la preservación de la *república*, a evitar, juzgar y castigar todo acto que atente contra la administración virtuosa de la cosa pública.
5. Posterior a ello, deben reconocerse las virtudes del servidor público, sus capacidades, sus habilidades y la experiencia correspondiente a la función pública que se le encomienda. Bajo estos valores, debe instrumentarse el servicio civil de carrera, que en el anterior se el contexto que le permita al servidor público para acceder a cargos más altos. Es decir, que se permita la aplicación del principio de *marcha gradual*, que implica que para ocupar el cargo más alto primero ha de pasarse y formarse desde los cargos más bajos, como también, que la manera de acceder a cargos públicos sea mediante concurso de oposición y evaluación, que todo ciudadano pueda demostrar que tiene el conocimiento, capacidad y habilidad en la función pública.
6. Finalmente, debe contar con los recursos económicos y materiales para el correcto cumplimiento de la función pública que se le encomienda. Un servidor público que no cuenta con una remuneración económica buena o justa, se encuentra susceptible a las tentaciones de grandes empresarios o sujetos económicamente poderosos, así como a las malas intenciones de sujetos políticamente poderosos. El servidor público debe tener un salario igual al que puede llegar a percibir un empresario, ya que esto lo mantendrá

alejado a las tentaciones y ofrecimientos hechos por ellos, como también, alejado de las aspiraciones o subjetividades de los políticos. También, lo mantendrá alejado de hacer ofrecimientos o realizar extorciones para que el ciudadano obtenga beneficios de un servicio público.

El sistema de méritos y la estabilidad de cargo

El motivo por el cual surge el establecimiento del servidor público de carrera, se constituyó por la necesidad de progresar y dejar el sistema de privilegios de linaje, de credo, raza, por la incorporación de un sistema más objetivo para designar un cargo público, que introdujera la igualdad de oportunidades del ciudadano para desempeñar una función pública, conforme a sus capacidades humanas. Así, el claro ejemplo de esto, se encuentra en la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que más tarde diera lugar a la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791.

El sistema de méritos

La revolución francesa trajo una evolución organizacional y estructural del Estado monárquico al Moderno. En aquel, de derecho existía y se permitía una desigualdad que respondía al linaje, a la sangre o a la estirpe. En el moderno, se consagra desde el derecho el principio de igualdad, y éste viene a ser el eje rector que conduce a las oficinas; de esta manera se abre la oportunidad para democratizar a la administración pública.

Resultando trascendental la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, para institucionalizar la igualdad ante la ley y el prestigio del mérito. Así, todo ciudadano tiene derecho a ocupar un cargo público en la administración pública, pero el acceso al mismo sólo lo obtienen los mejores a través de un proceso que se rige por la igualdad entre los aspirantes.

Por otra parte, existe una distinción entre el principio del mérito y el sistema de méritos. El primero, significa “que todo ciudadano tiene una oportunidad razonable de ocupar los puestos públicos y que todos los nombramientos están

basados únicamente en el mérito, en sentido de idoneidad para el trabajo.” Por el segundo, se debe entender “los lineamientos y procesos por los cuales es implementado el principio de mérito”.¹¹⁹

Por tanto, el sistema de méritos se entiende como aquel procedimiento de selección, resultado de evaluaciones competitivas, así como de demostraciones y conocimiento práctico, que justifican la aptitud profesional y habilidades de un sustentante para desempeñarse en determinada actividad.

La estabilidad de cargo

El anterior sistema es la puerta de acceso para la función pública, sin embargo, como señala Omar Guerrero, ello no significa que el funcionario público tenga estabilidad en el cargo, la cual es naturaleza de la moderna administración del Estado, que surgió para establecer orden, estabilidad y continuidad; el primero se materializa con el cuerpo de leyes en materia administrativa, la continuidad es palpable a través del despacho de los negocios públicos, y la carrera en el servidor público, garantiza la estabilidad de la administración.¹²⁰

En ese orden de ideas, la estabilidad en el cargo cumple con una función: asegurar la armonía de la administración pública y la permanencia del servidor público en la misma. Bajo ese principio, se establece claramente que la estabilidad es un medio y no un fin; porque en la medida en que un ciudadano sea apto para desenvolverse en la función pública, satisfaciendo el mérito, de automático se mantendrá en su función. Es decir, es el desarrollo progresivo y dinámico lo que entraña la esencia de la carrera administrativa.¹²¹

¹¹⁹ Omar Guerrero, cita a Kernaghan Kenneth, sobre la obra titulada “La evolución del Concepto de Merito en la Burocracia Canadiense”, contenida en la obra “Le Systeme du merit”. Precizando que el sistema de méritos es el que materializa al principio, porque el *mérito* como principio rector de la administración pública, de nada servirá si no se institucionaliza un sistema que lo haga operable y efectivo, lo cual deviene en su inaplicabilidad, y su establecimiento en ley, será letra muerta. Omar, Guerrero, “La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 7.

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ *Ibidem*, p.8.

El desarrollo significa educación, es decir, toda una sucesión y transformación en las etapas evolutivas de la formación de los servidores públicos, que tiene por objeto formar profesionalmente a un ciudadano que anhela dedicarse al servicio público. A su vez, se encuentra regido por un cuerpo normativo que señala sus obligaciones y responsabilidades, que garantizan la disciplina del mismo, mediante el control, vigilancia, castigo o destitución por ejercer la función pública de manera desobligada y con descrédito. Por ello, el sistema de méritos requiere del sistema de estabilidad, porque al paso del tiempo, el servidor público debe mantener una función condicionada al buen desempeño y a la honorabilidad.

Así, la organización administrativa no es protagonista de las funciones desempeñadas por el Estado, sino el servidor público, es el quien materializa y hace que la administración pública produzca los resultados deseados.

Por tanto, así es como nace también el servidor profesional de carrera, y es frecuente que su estudio comience con el pensamiento alemán, dado que es allí donde se encuentra la cuna del funcionario moderno, como una emanación de los programas instaurados para la formación profesional.

Así, con base en la inspiración del Estado de Derecho, Alemania forjó la idea del funcionario público que desempeñaba su actividad bajo el valor de la lealtad y protección del servicio público. Posteriormente categorizaron al personal como *funcionarios regidos por el derecho público* y los agentes sometidos al régimen de convenios colectivos de derecho privado. Luego, esta base categórica permitió establecer una especie de servidores públicos: *funcionarios*. Ellos ejercen atribuciones que se enfocan en la soberanía estatal, o que por seguridad e interés público, no pueden encomendarse a cualquier persona. Luego entonces, son funcionarios, “quienes ejercen competencias de mando y coerción, así como de protección ciudadana y civil, previsión social o educación.”¹²²

¹²² *Ibidem*, p.10

Por otra parte, en el pensamiento francés, se denominó al personal que realizaba funciones públicas, como *agentes públicos*. Y para ellos, lo son desde aquel que se encarga de ejecutar directamente un servicio público, como aquel que ocupa un función subalterna. Contario a ello, Omar Guerrero señala que son funcionarios:

los agentes públicos que gozan del régimen particular de la función pública. Los elementos que le caracterizan están constituidos por la ocupación de un *cargo permanente* en la administración pública y por la *titularización*, que consiste en un acto que le confiere la calidad de funcionario y que lo integra a la jerarquía administrativa.¹²³

Lo anterior por la razón de que los funcionarios públicos se encuentran sometidos a la derogación de su régimen jurídico y porque no todos los agentes públicos son funcionarios, atento al alcance restringido que conforme a la ley se sujeta el término *servidor público*, el cual no es aplicable a todos por igual. Principalmente por la circunstancia de que mucho del personal administrativo se ocupa bajo el régimen del derecho civil, de allí que algunos agentes estén sometidos al derecho público, y por ende, se les categorice como funcionarios. Luego entonces, sólo serán funcionarios los agentes que particularmente ejercen o materializan la función pública, y que se caracterizan por la ocupación de un *cargo permanente* en la administración del Estado, así como por la titularidad, que consiste en el acto que le da la calidad de funcionario y que lo introduce a la jerarquía de la administración.¹²⁴

Además de lo anterior, el servidor público se especifica por obtener su sueldo de los fondos públicos en cuanto al alcance de su responsabilidad.

Por otra parte, para Omar Guerrero el servidor público de carrera es “aquel que independientemente de su denominación, ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de

¹²³ *Ibidem*, p.11.

¹²⁴ *Idem*.

derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado.”¹²⁵ El cual tiene rasgos relevantes que lo distinguen de los demás servidores públicos: realiza una *función* esencial y especial propia del Estado, derivada de la transmisión o restricción que el propio Estado imponga; así como que la función que desempeña el empleado público es *permanente* mediante la carrera administrativa, la cual exige profesionalización basada en formación y continuo perfeccionamiento.¹²⁶

Por consecuencia, es correcto denominar al servidor público de carrera, como servidor profesional de carrera, que se desempeña no solo en el poder ejecutivo, sino que también se desempeña en la función judicial y legislativa, lo anterior, tomando como referencia que la mayoría de los países define como servidores públicos a toda aquella persona que se desempeña en el Poder Judicial, al lado de quienes integran a la administración pública y los empleados administrativos del poder legislativo. Consecuentemente, son servidores públicos de carrera aquellos que desempeñan actividades en la administración de justicia, al igual que los trabajadores de la administración y los diplomáticos.¹²⁷

1.7. Retos y desafíos de La Administración Pública Mexicana

Derivado del desarrollo de este primer capítulo conceptual, la administración pública mexicana se encuentra ante grandes retos y desafíos. Principalmente, un gran reto que se tiene es establecer la definición de la “administración pública” dentro de la ley orgánica de la Administración Pública, ya sea federal, estatal o municipal.

La razón de la anterior definición surge porque realmente no hay una definición de ella en la ley, como podemos encontrar definiciones de actos u hechos jurídicos y antijurídicos en otras materias. Es decir, así como en un Código Civil se encuentra e identifica la definición de un contrato, de los atributos de las personas

¹²⁵ *Ibidem*, p.12.

¹²⁶ *Idem*.

¹²⁷ *Ibidem*, p.13.

físicas y morales, de los diferentes tipos de obligaciones, de daño moral o patrimonial, de perjuicio, y entre otras cosas; o como en un Código Familiar se pueden encontrar definiciones sobre actos simples y sencillos como el matrimonio, la sociedad conyugal, el divorcio, el concubinato, etcétera; o bien, como en un código penal se identifica lo que es el delito de homicidio, de violación, de allanamiento de morada, de hostigamiento, de fraude, de robo, etcétera; es exigente que en la ley orgánica de la administración pública se contenga la definición de administración pública.

Este primer reto vendrá a dar soluciones futuras a los problemas de la administración actual, porque, principalmente los juristas (en su mayoría) atribuyen a la administración pública como un fenómeno único y exclusivo del poder ejecutivo, lo cual es falso y representa una mirada corta hacia el entendimiento del fenómeno como tal. Porque la administración pública atañe a los tres poderes públicos, atañe pues, a todo el Estado. Luego entonces, la administración pública principalmente debe definirse en ley, para que todo aquel que aspire a la función pública, tenga conocimiento de qué es, cuáles son sus características y sus diferencias propias con la política y la administración de justicia.

Otro reto, no menos importante, es la institucionalización del servicio profesional de carrera como un sistema apolítico, que venga realmente a garantizar la permanencia en el cargo, la profesionalización, reconocimiento al mérito, la experiencia, la capacidad y aptitud para el desempeño de la función pública, el ataque a la corrupción, y el límite al ejercicio de una facultad discrecional.

Un reto más, lo constituye que el legislador tenga la voluntad política de querer cambiar y mejorar a la administración pública a través del sistema de servicio profesional de carrera, vinculando a éste con las facultades del gobernador del Estado, para que los nombramientos ya no sean mediante nombramientos o designaciones libres, y que erradique poco a poco el sistema de botín político que se reproduce constitucionalmente.

Un desafío para la administración pública mexicana es que esta no se identifique únicamente con el poder ejecutivo, sino que la administración pública venga a ejercerse mediante ley a cargo de los tres poderes públicos, mediante la cooperación de estos tres órganos primarios constitucionales en beneficio del interés público.

1.8. CONCLUSIONES PRELIMINARES

La administración pública es la actividad de Estado que tiene por objeto satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos. Esto es, que está al servicio de la persona humana, porque su finalidad es promover el bien común atendiendo a las necesidades que son comunes a todos, lo cual debe realizarlo de forma continua y permanente mediante los servicios públicos.

De allí, que es claro que la única manera de lograr el desarrollo del país sea a través la administración pública. Misma que debe estudiarse como una ciencia social y como una función Estatal que tiene sus principios rectores, limitantes, así como su naturaleza. Diferenciándola de otras áreas, disciplinas y ciencias.

Se ha hablado de la Gestión Pública y de la Nueva Gestión Pública, las cuales son disciplinas que utiliza la administración pública para cumplir con su finalidad, de allí que baste con reconocer que la definición de administración pública más precisa es la establecida por Bonnin. Toda vez que la administración pública se nutre del contenido de la gestión pública para desarrollar al ciudadano, así como al Estado mediante la creación, ejecución, control de políticas públicas, planes, programas o acciones públicos.

La buena administración pública es la eficiente e idónea gestión de los medios públicos, que se logra por el debido cumplimiento de la función pública. Y la función pública es tanto idónea como eficiente por quienes la ponen en acción, esto es, por los servidores públicos. De allí, que los servidores públicos cuenten con el

conocimiento, preparación, y experiencia necesaria para el debido ejercicio de la función pública.

Por tanto, el servicio civil o servicio profesional de carrera dignifica la función pública, porque si una institución pública no cuenta con servidores públicos que en principio conozcan qué es la administración pública, la función pública, así como sus facultades o competencias, es indudable que a cada paso que den nos encontremos con deficiencias, ineficiencias...con corrupción.

Finalmente, la corrupción existente en México es en primer lugar política y, en segundo lugar, administrativa. La una y la otra se nutren y fomentan, creando un círculo vicioso que ha logrado perpetuarse hasta hacerse práctica y costumbre, debido a facultades discrecionales de nombramiento.

Así, esta corrupción administrativa es el reflejo de evidenciar el propósito de producir y proveer servicios públicos a través de las técnicas de gestión de la iniciativa privada para producir bienes y servicios públicos medibles a través de la eficiencia y eficacia. Porque la corrupción genera un problema de ineficiencia e ineficacia.

Lo cual llevó a que La Gerencia Pública y la Nueva Gerencia (o Gestión) Pública surgieran ante dos problemas que presentaba el Estado: ingobernabilidad e inaplicabilidad de la constitución, leyes, programas públicos, etcétera. Debido a la existencia de estructuras administrativas deficientes, desconfianza ciudadana, impunidad, etcétera, de allí que se hablara de la Gestión Pública o Nueva Gestión Pública a modo de una respuesta que rescate (ara) al Estado de las deficiencias letales que lo agobian (corrupción).

Para entender lo que es la Gestión Pública es necesario comprender que ésta es el contenido propio de la administración pública. La transformación o evolución del Estado son los antecedentes y el contexto social que utilizan autores de cultura anglosajona para renombrar a la administración pública como gestión

pública. Lo anterior, principalmente lo hacen por las corrientes liberales y neoliberales (económicas) que contradicen o luchan por la no intervención del Estado, en la medida de lo posible, de allí su pugna por “adelgazar al Estado”, por establecer estándares de valoración productiva al Estado (eficacia y eficiencia), y finalmente, por ver en el servidor público un gerente del Estado, a la manera un gerente de una empresa privada. Es importante precisar que el círculo de desarrollo del Estado se describe por el contenido de las corrientes económicas y políticas; corrientes como la liberal y la neoliberal no desean la intervención del Estado, argumentan la privatización de empresas estatales, la reducción de funcionarios públicos, el adecuado manejo de recursos humanos y materiales, la dirección de la economía, etcétera.

La teoría de la administración y de la gestión pública deben utilizar tanto el método de investigación explicativa, como también el método interpretativo, y finalmente el método de investigación crítico. Las llamadas teorías organizacionales, interorganizacionales, conductuales, y normativas en la gestión pública guardan una estrecha relación con los anteriores métodos de investigación.

Por tanto, la teoría de la administración y gerencia pública no debe disgregarse en esas anteriores teorías, puesto que hace un desmembramiento del conjunto que es el todo. Esas teorías deben interpretarse, criticarse y explicarse como un todo a la vez, para poder comprenderlas en su totalidad.

La teoría de la administración y de la gestión pública deben utilizar tanto el método de investigación explicativa, como también el método interpretativo, y finalmente el método de investigación crítico. Las llamadas teorías organizacionales, interorganizacionales, conductuales, y normativas en la gestión pública guardan una estrecha relación con los anteriores métodos de investigación.

Por tanto, la teoría de la administración y gerencia pública no debe disgregarse en esas anteriores teorías, puesto que hace un desmembramiento del

conjunto que es el todo. Esas teorías deben interpretarse, criticarse y explicarse como un todo a la vez, para poder comprenderlas en su totalidad.

En relación a la ética del servidor público, puede decirse que la pregunta a resolver no es cómo lograr que un funcionario corrupto deje de serlo, porque será imposible plantear la respuesta cuando ese funcionario ya tiene permanencia y experiencia en la función pública. La pregunta a responder es cómo lograr servidores públicos y ciudadanos alejados del vicio de la corrupción, de qué manera se puede lograr una sociedad con hábitos y costumbres virtuosas, cómo formar un servidor público honesto e incorruptible.

Porque, cuando la mente de una persona no ha sido formada y educada con virtudes, los vicios en ella sembrados crean las acciones más perjudiciales tanto en su ser como hacia los demás. Los vicios en el ser son la fuente de todo tipo de corrupción en la vida de los Estados. La corrupción es una conducta moral que pudre o echa a perder todo lo que sea bueno o virtuoso en el hombre, y que tiende a la satisfacción de un interés mezquino, individual o colectivo en perjuicio de uno o de muchos.

En términos jurídicos, considero que la corrupción es el quebrantamiento de la norma jurídica y del principio de legalidad, para producir un beneficio propio o para un tercero.

Finalmente, la ética pública surge para contrarrestar los efectos corrosivos que la corrupción hace en la sociedad. Por tanto, la finalidad de la ética pública, y la expedición de las leyes de ética pública o códigos de conducta de los servidores públicos, es mantener y fortalecer normas de conducta para la adecuada y correcta materialización de las funciones del Estado.

“...uno debe poseer más de una habilidad: uno ha de dominar no sólo el derecho, sino también la capacidad de administrar. Pero esta capacidad, como cualquiera otra, tiene sus presupuestos. Exige trabajos y conocimientos.”

Lorenz von Stein (1815-1890).

CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y ESTATAL

Sumario. 2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2.3. Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.4 Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 2.5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; 2.6. El servidor público y su regulación en el marco jurídico mexicano; 2.7. Concepto legal de servidor público; 2.8. Análisis de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Introducción

Es evidente que la administración pública depende en gran medida del gobierno, dado que este es su principio, pero ello no quiere decir que la administración pública sea el gobierno, o que se traduzca en él, sino que la forma de gobernar es la que crea o modifica las normas, estructuras y acciones sociales, debido a que la política y cada decisión tomada desde el ámbito de la política se viene a traducir en un acto concreto desde la administración pública y que para bien o mal, generará consecuencias a todo un universo de población.

Así, la Constitución General y las Constituciones locales, contienen las facultades que se requieren según el contexto histórico y político que exigen. Pero una cosa es las facultades que en un momento determinado (pasado) se exigían, y otra, es continuar con las mismas pese a las necesidades actuales y a la necesidad de evolución de las organizaciones.

Dentro de este capítulo, en primer lugar, se adentrará al estudio de la administración pública mexicana desde lo que se dispone en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como máximo marco jurídico en el sistema de derecho mexicano. Asimismo, se hará un análisis de las disposiciones jurídicas del Poder Ejecutivo contenidas en la Constitución Mexicana.

Por otro lado, si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Poder Ejecutivo nombrará y removerá libremente a Secretarios de Estado, y que ante ello no existe medio de defensa e incluso el amparo es improcedente, eso no significa que el Poder Ejecutivo no deba estar sometido a control judicial, puesto que tal decisión puede ser altamente arbitraria y contraria a derecho. Luego entonces, debe existir un control jurisdiccional que permita determinar si los actos del Poder Ejecutivo han sido materializados respetando y protegiendo derechos humanos; esto, mediante un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo. El control jurisdiccional tiene su propia justificación al encontrarse frente a facultades amplias y discrecionales, que exceden las funciones administrativas del Estado Mexicano, y que puede ser utilizada, sin un adecuado control, para favorecer fines partidistas.

Afirma José Ramón Cossío Díaz que, numéricamente la Constitución se ha mantenido desde 1917 con 136 artículos, la diferencia entre la constitución de dicho tiempo y la que actualmente rige en el Estado Mexicano, es que cada uno de los artículos ha sufrido múltiples adiciones a través de excesivas reformas, haciendo incrementar el contenido propio de los mismos. Finalmente, han hecho característica de las disposiciones de la Constitución, un contenido detallado y complejo. Consecuentemente, dada la cantidad de reformas que ha sufrido la Constitución, puede referirse que ello ocurre por la razón del sistema político mexicano caudillista-presidencial, es decir, la mayor parte de cambios, incluso hasta contradictorios en tan solo analizar dos sexenios, la mayor parte de cambios tanto políticos como de administración pública, son en razón del titular del Ejecutivo. Así, afirma Cossío que, el derecho, Constitución incluida, no es sino parte de un

fenómeno de poder más amplio, ordenado en torno a una figura individual, delimitada y excluyente.¹²⁸

A decir verdad, no sólo hablar, sino estudiar a la administración pública implica referirse, principalmente al ejercicio del gobierno.¹²⁹ Entendiendo por gobierno a las funciones que realizan los tres poderes, no únicamente a la estructura organizacional del Ejecutivo. Aunque también, para Martínez, hablar de administración pública es referirse a la toma de decisiones que orientan la proporción de los servicios públicos, la manera de suministrarlos y a las formas de hacerse e implementarse políticas públicas.¹³⁰ Así, se trata de establecer que para un éxito del gobierno democrático mexicano, se debe alejar de éste la facultad discrecional de nombramiento y remoción de secretarios de Estado, que lo único que permite en ley es que la administración pública se integre por sujetos alineados políticamente.

De *iure* se ha enseñado que la administración pública corresponde al Poder Ejecutivo; como derivación clásica o tradicional de la separación de Poderes del Estado, así es como se creó jurídicamente que la administración pública es la función administrativa que se encomienda al titular del poder Ejecutivo, lo cual no es del todo cierto. Porque la administración del Estado no es únicamente tomar las decisiones para proporcionar los servicios públicos, como tampoco, solamente sea la ejecución de la ley dentro o conforme a la estructura y organización del poder Ejecutivo.

En el fondo, de *facto* la administración pública mexicana (sea en su ámbito federal, estatal o municipal) comprende a la estructura y organización del Poder Legislativo, donde se contemplan sus atribuciones para el proceso legislativo y las competencias exclusivas que en ciertas materias debe legislar; esto es, tiene por

¹²⁸ Andrade Martínez, Virgilio, *La administración pública en la constitución mexicana. Del anhelo a la ley*, México, FCE, 2018, pp. 10-11.

¹²⁹ *Ibidem*, p.29.

¹³⁰ *Idem*.

orden constitucional la exclusividad para legislar en políticas públicas o servicios específicos. Por otra parte, el mismo poder Legislativo juega el papel de ser un órgano regulador que imprime equilibrio sobre las actuaciones o decisiones que efectúa el Poder Ejecutivo; paralelamente, es también el filtro para la suministración de recursos financieros, así como el auditor de que el gasto público se dirija a los fines establecidos, como también, en algunos casos, ratifica los nombramientos de cargos dentro de la administración.

Así, en lo que se refiere al Poder Judicial, este también tiene su propia organización y estructura, como también es otra forma de equilibrar las actuaciones del poder Ejecutivo, como las del Legislativo. Es el poder ejecutivo una forma de ejecutar la ley, pero a petición del ciudadano; el poder ejecutivo es un órgano administrador de justicia donde el ciudadano, de manera individual acude a reclamar un derecho como remedio de un ejercicio arbitrario por parte de la autoridad administrativa o legislativa.

Por otra parte, la administración del Estado, a través de las disposiciones jurídicas establece las relaciones existentes entre sus propios órganos, como las relaciones de estos con los servidores públicos, y las relaciones existentes entre el Estado con la sociedad.

Como resultado, la administración pública se dirige también a hacer que el Estado sea el propulsor de desarrollo económico, convirtiéndose de ser el Estado de bienestar al Estado regulador de espacios que la sociedad o el particular puede impulsar o proveyendo de servicios para tal efecto.

Por consiguiente, la Constitución de 1857 heredó a la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disposiciones esenciales del Poder Ejecutivo –desde el federal hasta el local- así como Legislativo –federal y local-, para hacer funcionar a la administración del Estado, imprimiendo aún características sobre nombramiento de funcionarios y las formas en que se rendirían cuentas por

parte de los servidores públicos, como también las responsabilidades de los mismos.

Desde este marco jurídico trataré de dar respuesta jurídica al origen del principal problema social en México: corrupción. No pasando por alto la característica de la democracia mexicana, la cual a la fecha se ha centrado más en el proceso electoral que en establecer un buen gobierno y por consecuencia una buena administración pública; lo que ha hecho que la democracia mexicana no tenga las capacidades necesarias, ni mucho menos, que sus agentes tengan la aptitud de gobernar y administrar.

Finalmente, de ahí que el presente capítulo se refiera al marco jurídico que establece y detalla la organización y estructura del poder ejecutivo, específicamente. Así como la situación jurídica del servicio público, del servidor público y su necesaria profesionalización. Las garantías de que debe gozar todo servidor público; tales como la permanencia en el cargo, la capacitación, la evaluación, el desempeño, sus responsabilidades, por mencionar algunas. Para concluir describiendo lo que se debe entender por el servicio profesional de carrera, la necesidad de instaurar un verdadero sistema apolítico, y que el servicio imprima el principio fundamental de que, para ocupar el cargo más alto, debe obligarse al ciudadano que anhele dedicarse a la función pública, a concursar y haber comenzado desde el cargo más inferior: esta es la verdadera carrera administrativa, que garantiza el principio de marcha gradual.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El análisis constitucional se va ceñir al estudio del Poder Ejecutivo, debido a que es a este poder público en quien se encarga la función administrativa del Estado Mexicano, en ese sentido, es dable precisar, primeramente, cuál es el poder ejecutivo, en quién recae, sus facultades y atribuciones administrativas –sin olvidar que tiene facultades políticas–.

Hablar de administración pública no es un tema sencillo, dado que en ella se mezclan otras ciencias y disciplinas, como la economía, el derecho, las finanzas, las políticas públicas, pero, sobre todo, la política y sus grandes efectos positivos y negativos pues cada decisión política es transformada en una decisión administrativa con efectos sobre toda la población.

En ese sentido, Claudia Maldonado cita una definición sobre administración pública, establecida por Juan Rico y Amat, que dice:

Administración pública: batiburrillo que nadie comprende; ni el administrador ni el administrado. Laberinto de órdenes y contraórdenes; decretos que establecen y decretos que derogan; disposiciones que crean una cosa y circulares que la destruyen enseguida.¹³¹

Un batiburrillo es una mezcla de cosas o elementos que no guardan una armonía o coherencia, que provoca que nadie pueda comprenderlas. Así, dentro del marco jurídico que se analizará en este capítulo, se advertirá la evidente ausencia de una definición de administración pública, lo cual ha provocado que se pierda de vista el objeto de la misma y sus delimitaciones, y, por tanto, que se desconozca jurídicamente qué es la administración pública, ya que, como ciencia social, indudablemente debe sustentarse bajo leyes acordes al territorio y sociedad.

En sentido similar, Virgilio Andrade refiere que el proceso de descentralización administrativa, al crear estructuras y órganos diferentes, así como permitir que el Poder Legislativo como el Judicial generen contrapesos en las decisiones políticas adoptadas, ha generado “un complejo entramado institucional”.¹³²

¹³¹ Rico y Amat en su *Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales en los mismos, escrito para divertimento de los que ya lo han sido y enseñanza para los que quieren serlo*, definen a la administración pública de una forma satírica, banalizando y ridiculizando los actores que la dirigen. Maldonado Trujillo, Claudia, “La administración pública como disciplina: pistas para el futuro”, en *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, en Nieto Fernando y Velasco Ernesto (edits.), México, Colegio de México y Centro de Estudios Internacionales, 2018, pp.431-432.

¹³² Andrade Martínez, *op. cit.*, p.31.

Su dicotomía con la política encuentra un verdadero sustento, para mantener a una sociedad u organizaciones, a través de un orden coherente y articulado que se mantenga en el tiempo. Es decir, su separación de la política, permite argumentar que confundirla o asimilarla con aquella ciencia, genera un valor negativo con cada alternancia de titular del poder ejecutivo, puesto que cada candidato representa intereses de diferentes partidos, y por tanto, al momento de ejecutar las facultades que se le conceden, habrá nuevas órdenes que contrariarán las ya establecidas en otro sexenio, la eliminación de programas o políticas públicas diseñados y ejecutados en otro sexenio, y sobre todo, creación de nuevos ordenamientos jurídicos y la derogación de otros.

Lo anterior, hace ver que no separar e identificar a la administración pública con la política, hace que aquella quede sujeta a los caprichos o subjetividades del titular del ejecutivo, haciendo del ciudadano el objeto de arbitrariedades.

En ese sentido, Virgilio Andrade externa que hablar de la administración pública principalmente se parte de tres puntos de vista:

- ❖ Desde una visión de la estructura del ejercicio del gobierno, pero también de las estructuras que se separan del mismo;
- ❖ Desde un marco referencial específico de políticas públicas (toma de decisiones para proporcionar y establecer servicios públicos, obtención y disposición de recursos públicos, y la regulación de la participación de particulares para proveer servicios); y
- ❖ Desde el marco jurídico que construye normas específicas sobre qué materias y asuntos de la administración se encuentran sujetos a regular sustantiva y adjetivamente; desde servicios como educación, salud, seguridad, hasta los de energía y telecomunicaciones, por mencionar algunos.¹³³

¹³³ *Ibidem*, p.29

Precisados estos puntos de vista, vale la pena hacer un cuadro comparativo del texto constitucional de 1857 y de la respectiva reforma realizada en 1917, para identificar desde este marco constitucional cuáles son las facultades políticas del ejecutivo federal, así como las administrativas, y poder establecer separadamente de la política cómo se caracteriza la administración pública:

Facultades administrativas	
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que reforma la de 5 de febrero de 1857
Art.75. Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Union en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”
Art.85. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que espida el Congreso de la Union, proveyendo en la esfera administrativa á su ecsacta observancia. II. Nombrar y remover libremente á los Secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente á los demás empleados de la Union, cuyo nombramiento ó remocion no estén determinados de otro modo en la Constitución ó en las leyes. III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Congreso, y en sus recesos, de la diputación permanente. IV. Nombrar, con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y	Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

armada nacional y los empleos superiores de hacienda. V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo á las leyes. ... IX. Conceder patentes de corso con sujeción á las bases fijadas por el Congreso. ... XIII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación. XV. Conceder, conforme á las leyes, indultos á los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.	En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República; III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes. ... IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución; ... XII. Facilitar al poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación. XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por
---	---

	delitos de competencia de los tribunales federales; XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria. XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente; XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. ... XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado; XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6º. de esta Constitución por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;
Art. 86. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.	Artículo 90. La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la

	intervención del Ejecutivo Federal en su operación. La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. La función del Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley. El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.
Art. 87. Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener veinte y cinco años cumplidos.	Artículo 91. Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en el ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.
Art. 88. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ir firmados por el Secretario del Estado encargado del ramo á que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos.	Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.
Art. 89. Los secretarios de Despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos.	Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir

	verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término mayor a los 15 días naturales a partir de su recepción. El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.
--	--

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que reforma la de 5 de febrero de 1857
Art.85. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: ... VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.	Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: ... VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército,

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del art. 72. VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. ... X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos á la ratificación del Congreso federal. XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras. XII. Convocar al Congreso á sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente. (sic)	de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley; VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. ... X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometidos a aprobación del Senado... XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente. ... XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. ...
---	--

Del examen anterior se advierte que muchas de las facultades políticas establecidas desde 1957 aún persisten, claro con cambios en número del artículo, tenues cambios en redacción, y en otros casos, incorporación de nuevas facultades políticas, sobre todo electorales, como en la fracción XVII del artículo 89.

Ahora bien, lo político y electoral tiene más identidad con las relaciones de poder que con la naturaleza y objeto de administración pública mexicana. Sin olvidar que existe una dependencia de la administración respecto de aquella, toda vez que

la administración es la operatividad y puesta en marcha de las decisiones políticas adoptadas.

Consecuentemente, la Constitución de 1857 “estableció en su artículo 85 las facultades y obligaciones del presidente de la República en materia de administración.”¹³⁴ Así, de la constitución de 1857 a la de 1917 se siguió la tradición centralizadora del Estado, donde se destaca como principal facultad del Presidente de la República, la de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Poder Legislativo, proporcionando desde la esfera administrativa, a la observancia de leyes generales o de intereses públicos.

Conforme a ello, es que el poder ejecutivo se dota de toda una estructura centralizadora donde se reproducen y ejecutan tanto las facultades políticas como las administrativas. Por consiguiente, resultó necesario que se estableciera en el artículo 88 que todos los actos de autoridad del Presidente deberían ir firmados por el Secretario de Estado encargo a de determinada administración pública especial. De ello, resulta necesario admitir que, para la exacta aplicación de las normas desde la esfera administrativa, el titular del Ejecutivo debe contar con diferentes Secretarías de Estado para ejecutar cada una de las leyes que expida el congreso; estos órganos secundarios son determinados por el propio Legislativo a través de la correspondiente ley orgánica.

Finalmente, la facultad administrativa de nombramiento y remoción de servidores públicos, en específico de secretarios de Estado, no ha cambiado desde entonces, tan es así, que el titular del ejecutivo mantiene centralizadas dos formas de nombramiento:

- a. De libre designación y remoción.
- b. Mediante aprobación del Congreso del Estado, partiendo de la idea de que es el Ejecutivo quien los propone.

¹³⁴ *Ibidem*, p.33.

Como resultado, estas dos formas de nombramiento y remoción se mantienen altamente politizadas, y por tanto, altamente se encuentra excluido el servicio civil de carrera para acceder a un cargo, así como todo lo demás que implica el servicio civil. Es decir, la forma de gestionar a los servidores públicos a que se refiere la fracción II del artículo 89 de la Constitución, implica que sean servidores del Estado bajo la categoría de confianza, de allí que su remoción y designación están a merced de una mera discrecionalidad del Ejecutivo sin previo procedimiento.

Asimismo, se establece desde entonces un mecanismo de rendición de cuentas ejercido por el Legislativo hacia la actividad de los Secretarios de Estado, mismo que se desarrolló detalladamente en el artículo 93 de la Constitución de 1917.

Para terminar, la constitución de 1857 heredó a la de 1917 facultades esencialmente de una administración pública centralizada, ejercida por el Poder Ejecutivo con respaldo de legitimación del Congreso de la Unión para hacer funcionar (conforme a intereses determinados y dictados por los políticos) a la administración pública. A saber, facultades de nombramiento tanto de secretarios de Estado, como de Ministros de la Suprema Corte, al Fiscal General de la República, oficiales integrantes del Ejército, del titular del Instituto de Acceso a la Información Pública, entre otros, así como en algunos casos la respectiva libertad de remoción.

En suma, el primer párrafo de la fracción II del artículo 89, 91, 92, 93 primer párrafo de la Constitución Política de 1917, se mantienen idénticos desde la de 1857.

Por otro lado, derivado del proceso de descentralización administrativa, el actual artículo 90 constitucional establece que la administración pública será centralizada y paraestatal, lo cual modificó la tendencia heredada en artículo 86 de la constitución del 57. Eso sí, deja intacto que será el congreso de la Unión el que a través de la ley orgánica especificará las administraciones especiales a cargo de

Secretarías de Estado y establecerá las bases para crear entidades paraestatales, así como las relaciones que guarden con el Ejecutivo y las secretarías.

Es decir, el Estado mexicano ejerce la administración pública centralizada a través de esos órganos secundarios llamados “Secretarías de Estado”, en tanto, que la administración pública paraestatal (descentralizada) son aquellas entidades públicas que dejaron de pertenecer organizacionalmente a las secretarías.

Por su parte, en relación a los requisitos para ser Secretario de Estado, la constitución del 57 heredó esencialmente los mismos, a diferencia de que con la reforma que sufrió en 1917, lo único que incrementó fue la edad que debe tener el sujeto que ocupe dicho cargo, ya que de tener 25 años cumplidos pasó a que fueran 30 años cumplidos.

De tal modo que, en el texto original de la Constitución de 1917, las facultades del presidente se mantienen intactas en relación a ejecución de ley, nombramiento de servidores públicos y obligación de informar al congreso sobre el estado que guarda la administración en el periodo de gobierno respectivo, tal y como estaban en la del 57. A pesar de ello, se precisaron otras facultades en materia como salubridad pública, de nombrar al gobernador del Distrito Federal así como a los de los territorios, y procurador general de la República (ahora Fiscal General de la República). Además, se introduce expresamente la facultad del presidente de dirigir la política exterior.

A decir verdad, la reforma producida en 5 de febrero de 1917 a la Constitución Política introdujo desarrollo en la administración pública mexicana, rescatando a su vez el régimen federal y la clásica división de poderes, facultades del titular del ejecutivo federal, del legislativo, servidores públicos, gobiernos estatales y materias; todo ello en torno a las siguientes diferencias:

- Modelos de políticas públicas para diversas materias sustentados en artículos constitucionales, creando las facultades expresas y reservadas al Congreso de la Unión como único facultado para legislar. Las políticas

públicas atendieron a intereses sociales: educación (art. 3º), propiedad agraria (art. 27), rectoría económica del Estado, prohibiendo monopolios y creando cooperativas (art. 28), derechos laborales: jornada laboral mínima, asociación sindical, condiciones de trabajo, etc. (art. 123), y separación iglesia-estado.

- Introducción del gobierno municipal como una forma de distribuir funciones administrativas. Así, el artículo 115 del texto original introduce el gobierno municipal como una forma de descentralización del poder y administrativa, al contar con una hacienda propia.
- La rendición de cuentas se ve fortalecida bajo elementos y criterios más robustos. Especialmente la rendición de cuentas de la administración del poder ejecutivo frente al congreso.

2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976.

Esta ley es nueva dentro del ordenamiento jurídico mexicano, debido a que anteriormente México contaba con otro tipo de Administración Pública, establecida mediante departamentos y no de secretarías. Así, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 dentro del periodo presidencial de José López Portillo, la cual fue calificada como la renovación administrativa de México.

La ley orgánica tiene como finalidad establecer la organización de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal.

Así, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Por otra parte, la administración pública paraestatal, se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las

instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

Así, dentro de este capítulo se estudiará y analizará el marco jurídico atendiendo únicamente a la administración pública centralizada en materia federal y estatal.

Luego entonces, el artículo 2º señala los órganos que integran el ejercicio y funcionamiento de la Administración Pública Centralizada, los cuales están destinados al orden administrativo del Poder Ejecutivo para proveer al exacto cumplimiento de las leyes que tiene a su cargo ejecutar, los cuales son:

1. Secretarías de Estado;
2. Consejería Jurídica; y
3. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

Entonces, la ley orgánica precisa además las funciones que tiene a su cargo cada órgano de la administración pública centralizada. Así, el artículo 4º señala que el funcionamiento del Consejero Jurídico estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la cual tendrá al frente un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y, por ende, está sujeto a su nombramiento y remoción.

En relación a lo mencionado el apartado precedente, en el sentido de que todos los acuerdos, decretos y reglamentos expedidos por el Presidente de la República, deberán ir firmados por los secretarios de despacho correspondiente, así el artículo 6º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que para efectos del artículo 29 constitucional¹³⁵ el titular del Ejecutivo acordará la

¹³⁵ El artículo 29 constitucional establece la suspensión de los derechos humanos y sus garantías, la cual solo operará en casos de invasión, perturbación grave a la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente, con aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente, podrá suspender o restringir en todo el territorio nacional o en una parte determinada de éste, el ejercicio de los derechos y garantías que fuesen obstáculo para

autorización concedida por el congreso de la unión, con todos los Secretarios de Estado y el Fiscal General de la República para atacar la perturbación grave.

Posteriormente, el artículo 7º establece la atribución del Presidente de la República para convocar a reuniones de gabinete con los Secretarios de Estado y servidores públicos de la administración pública federal, para con la finalidad de definir o evaluar la política del gobierno federal en aquellos asuntos relevantes de la administración, atendiendo a las circunstancias políticas, administrativas o estratégicas que el gobierno determine, como también para atender asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Así, el artículo 7º pone de manifiesto la necesidad de que los titulares de las Secretarías de Estado deben contar con un perfil ideal para el cumplimiento de su función encomendada, pero, que atento a la teoría debe garantizarse una profesionalización y permanencia.

Seguido, el artículo 8º establece que el titular del ejecutivo federal contará con el apoyo de la oficina de la presidencia de la república para sus tareas y seguimiento permanente de las políticas públicas y la respectiva evaluación periódica, para con la finalidad de suministrar los elementos indispensables para la toma de decisiones, donde el titular de la referida oficina es nombrado por el presidente de la república. Contará además con unidades de apoyo técnico y estructura que el Presidente determine, y conforme al presupuesto asignado, desarrollando las siguientes funciones:

1. Definir las políticas del Gobierno Federal en temas de informática, tecnología de la información, comunicación, y gobierno digital;
2. Formular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal con la intervención de la Secretaría de Gobernación, estableciendo para tal

enfrentar eficazmente la situación perturbadora, donde el congreso autorizará al Ejecutivo que haga frente a la situación.

efecto el modelo organizacional y de operación de las unidades administrativas que realicen las actividades encomendadas; y

3. Difundir y proyectar el derecho a la memoria de la Nación, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De tal suerte que el Presidente de la República tiene en todo momento la libertad de determinar cuántas unidades administrativas creará, pero, además, tiene la facultad de determinar su organización, funcionamiento y competencias. Lo cual, deja entrever que toda organización por él creada en nombre del Estado y del interés público, se encontrará politizada y cargada de una fuerte energía política más que administrativa.

Luego, pone más de manifiesto el interés político sobre el colectivo, lo establecido en el artículo 9º que señala, que, las dependencias y entidades de la administración pública central y paraestatal, conducirán el ejercicio de sus funciones conforme a un programa y con base en las políticas previamente establecidas por el Presidente de la República en el plan nacional de desarrollo.

Ahora bien, ya establecidas las disposiciones generales de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, únicamente se procede al estudio de la Administración Pública Centralizada, atento a que, la investigación que se desarrolla versa únicamente sobre esta, y no en aquella.

La administración pública centralizada en México se conforma por las Secretarías de Estado, las cuales son órganos secundarios constitucionales que tienen a su cargo la organización, desarrollo y funcionamiento de administraciones públicas especiales. Los cuales gozan, conforme al artículo 10º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de igualdad de rango y, por ende, entre ellas, no hay preeminencia sobre alguna otra.

Esta parte cobra cierta relevancia atento a lo señalado por Lorenz Von Stein, en el sentido de que la sanidad de la administración pública se encuentra en el hecho de que un órgano de Estado no invada la esfera de actuación de otro, ni

mucho menos, que realice funciones que competen a otro organismo. En tal circunstancia, el artículo 10º viene a garantizar una administración pública sana y virtuosa, sin que a ello reste valor, el hecho de que la Secretaría de Gobernación previo acuerdo del Presidente de la República, coordine las acciones para cumplir acuerdos y órdenes.

Así, conforme al artículo 11º de la ley en estudio, se hace ver que la administración central está cargada de una fuerte decisión del presidente de la república, poniendo de manifiesto que es el poder en acción, al señalar que todas las secretarías de Estado que la conforman, ejercerán las funciones respectivas por acuerdo del Presidente; es él quien determina qué materia corresponde a qué órgano, qué órgano deja de existir para ser suplido por otro, cómo ha de funcionar; así, la vida o muerte de una Secretaría de Estado está a disposición de la voluntad del titular de la Administración Central: el Presidente de la República.

Por otra parte, el artículo 12º de la ley en análisis, precisa que cada una de las Secretarías de Estado formulará los proyectos de leyes, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República, siempre tratándose de que sea un asunto competencial de las Secretarías respectivas.

Así, el artículo 13º de la Ley Orgánica, precisa que los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, para su validez y observancia constitucionales, deberán ir firmados por el Secretario de Estado correspondiente, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ir refrendados por los titulares de las mismas. Finalmente, únicamente cuando se trate de decretos promulgatorios de leyes o expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Por otra parte, el numeral 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que al frente de cada Secretaría de Estado, habrá un titular, el que, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará con los subsecretarios, Jefes de Departamento, y demás funcionarios, conforme a los

establecido por el reglamento interior respectivo. Y que las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Hacienda y Crédito Público contarán con una Oficialía Mayor, las cuales tendrán las funciones que señale el artículo 20 de la ley orgánica en estudio y los que determine el reglamento interior. De tal suerte que, en los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos aplicables.

Conforme al artículo 16º de la Ley Orgánica, se establece que corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero permite que se puedan delegar a los subsecretarios, jefes de departamento y demás funcionarios, cualquiera de las facultades que tiene el titular, para una mejor organización del trabajo; claro es, que a excepción de aquéllas que por disposición legal y reglamentaria, se mantienen ejercidas por el propio secretario de Estado.

Así, al tener dicha facultad de delegación de poder, también se tiene la de adscripción orgánica de unidades administrativas a las subsecretarías y a otras unidades de nivel administrativo equivalente precisadas en el reglamento interior. Imponiéndose la obligación de que, tanto el acuerdo donde se delegue poder como el de adscribir unidades administrativas, se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

En ese sentido, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que estarán subordinados a ella, y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso; lo anterior, para contar con la más eficaz y eficiente atención en el despacho de los asuntos. Esto se plasma en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que no materializa en modo alguno la eficacia ni mucho menos la eficiencia de la atención en el despacho de los asuntos de su competencia. Porque, como se establecerá más adelante, la eficiencia de la

administración pública se encuentra en la profesionalización del servidor público, no en la creación de nuevas estructuras administrativas, así como, en la ausencia de discrecionalidad en el nombramiento de los servidores que ocupan un puesto que, por su especialidad en la materia, requieren de un perfil idóneo al área, y no solamente, un perfil político.

El artículo 17 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal, de conformidad con los reglamentos interiores u ordenamientos de creación, pueden contar con oficinas de representación en entidades federativas, o, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad, siempre y cuando ello sea indispensable para prestar un servicio o realizar trámites en cumplimiento de programas y de contar con los recursos aprobados para esa finalidad en los correspondientes presupuestos; las referidas oficinas se coordinarán con las delegaciones de programas para el desarrollo, que deberán observar:

1. Los funcionarios públicos integrantes de las oficinas de representación, se designarán de conformidad al reglamento interno u ordenamientos legales de las dependencias y entidades;
2. Los servidores públicos adscritos a las oficinas de representación, respecto al ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación, desempeño y separación, están sujetos a las disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
3. Las dependencias o entidades responsables de ejecutar programas para entregar beneficios sociales directos a la población, se deberán sujetar a:
 - Ejecución de programas en estricto apego a las reglas operacionales;
 - Informar a la Delegación de Programas para el Desarrollo sobre todo lo concerniente a los programas;

- Dar a conocer las altas y bajas de beneficiarios, así como lo obtenido de su evaluación; la relación de municipios y localidades en donde opere el programa; el padrón de beneficiarios de la entidad federativa correspondiente, municipio y localidad; el calendario de entrega de apoyos, por Estado, municipio y localidad, con una anterioridad de por lo menos 60 días a la entrega de los beneficios; los ajustes presupuestarios autorizados.
- Incluir en la difusión la correspondiente leyenda de ser programa público, independiente a partidos políticos y su prohibición de uso para otros fines distintos a los declarados en el programa;
- Realizar acciones de orientación y difusión con los beneficios para que se garantice la transparencia y evitar uso ilegal del programa; y
- Realizar las designaciones a que se refiere el punto número 1 a propuesta del Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo en la entidad respectiva.

De nueva cuenta, se hace notar que las designaciones se encuentran cargadas de una alta discrecionalidad, contrariando el principio de profesionalismo que la Ley de Responsabilidades Administrativas pretende proteger; es decir, si no se fomenta ni se institucionaliza una verdadera carrera profesional, ni se garantiza la permanencia en el cargo ni la promoción del servidor público por sus méritos, experiencia y estudio el principio de profesionalismo en el servicio público queda en la ilusión, y el mismo sistema discrecional de designación fomenta su violación.

El artículo 17 Ter establece que el Poder Ejecutivo Federal contará en cada entidad federativa con delegaciones de programas para el desarrollo, cada delegación contará con los llamados “superdelegados”; estas delegaciones tienen como finalidad la facilitación del recurso o beneficio directo a la población, y por ende, las delegaciones tienen a su cargo –mediante los superdelegados- la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo

integral, funciones de atención ciudadana, supervisión de servicios y programas a cargo de las dependencias y entidades, así como de los programas que ejercen beneficio directo a la población, ello de conformidad con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

El fuerte poder del Presidente de la República es notorio en el segundo párrafo de éste artículo en estudio, debido a que precisa que la coordinación de las delegaciones de programas para el desarrollo en la implementación de las funciones antes señaladas, el titular del ejecutivo contará con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, la que estará bajo el mando directo del Presidente de la República. Es decir, es un solo sujeto quien tiene en sus manos el poder de decidir a qué Estado, municipio o localidad si facilita o no un recurso o beneficio directo a la población, cómo se establecerá la coordinación e implementación, la atención ciudadana y la supervisión de servicios y programas; es un solo sujeto quien tiene el poder de decidir a qué Estado, cómo y cuándo, suministrará el recurso directo a la población.

Es aún más notable el poder de mando, el tercer párrafo del artículo 17 Ter, al precisar que las delegaciones de programas para el desarrollo están adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar y sus respectivos titulares son designados por el secretario correspondiente a propuesta de la coordinación general de programas; en otras palabras, es el Presidente de la República quien elige discrecionalmente a estos delegados, toda vez que como ya se precisó, la coordinación es dirigida por él.

Consecuentemente, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que el reglamento interior de cada secretaría de Estado es expedido por el Presidente de la República, donde se determinarán las atribuciones de las correspondientes unidades administrativas, así como la forma en que los titulares será suplidos en sus ausencias.

Por añadidura, conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los secretarios de Estado tienen la facultad de expedir sus manuales de organización, de procedimientos y de servicios públicos necesarios para su funcionamiento; estos deben contener la estructura orgánica y las funciones de sus unidades administrativas, como también de los sistemas de comunicación y de los principales procedimientos administrativos internos. El manual de organización general debe estar publicado en el Diario Oficial de la Federación, en tanto que los de procedimientos y servicios al público, a través del registro electrónico operado por la Secretaría de la Función Pública.

Luego, el numeral 20 de la Ley en estudio, precisa que todas las Secretarías de Estado contarán con una Unidad de Administración y Finanzas que se encargará de la ejecución de los servicios de apoyo administrativo de planeación, programación, presupuesto, tecnologías de información, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, archivos, etcétera, en los términos señalados por el ejecutivo. Pero, en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional y de Marina, esto se llevará a cabo por la oficialía mayor.

Así, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el ejecutivo federal establecerá el modelo organizacional y operacional de las unidades de administración y finanzas de la administración central, donde la oficialía mayor de la Secretaría de Hacienda coordinará la operación de las unidades administrativas. El establecimiento de lineamientos y directrices se extiende también hacia las entidades paraestatales.

Luego, el Presidente de la República, cuenta con la facultad de constituir comisiones intersectoriales, consultivas y presidenciales para un mejor despacho de los asuntos a su cargo, ello siempre mediante decreto. Esta potestad contenida en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que las comisiones intersectoriales se forman para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado, mismas que se integrarán por su titular o aquellos funcionarios de la Administración Pública Federal.

En cambio, las comisiones consultivas son aquellas que se conforman por profesionales o representantes de la sociedad civil, con reconocida experiencia, designados por el titular del ejecutivo federal con la finalidad de resolver determinada consulta o emitir una opinión sobre algún tema especificado en el objeto de creación de decreto, pero las conclusiones allí emitidas no vinculan al presidente de la república.

Por otra parte, las comisiones presidenciales pueden ser conformadas por integrantes descritos anteriormente, así como por ex servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno. Son constituidas como grupos de trabajo especial para cumplir con las actividades de investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes que deberán servir como base para la toma de decisiones.

Toda comisión puede ser transitoria o permanente y las presidirá quien determine el ejecutivo federal. El decreto que las crea debe contener:

- Denominación;
- Nombre de quienes la integran y cargos, definición de quien la preside;
- Objeto y funciones asignados;
- Ubicación dentro de la estructura de la administración pública, precisando si dependen directamente del ejecutivo federal o de alguna secretaría de Estado;
- El periodo de su existencia, el cual puede prolongarse a disposición del Presidente de la República; y
- La dotación de recursos para su funcionamiento, provenientes de la entidad pública de la que dependan.

Es de precisar que el cargo de miembro de cualquiera de las comisiones es honorífico y de confianza, por lo que no es impedimento para desempeñar otra función pública o privada.

Mediante el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala que el titular del Ejecutivo federal puede celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de las Entidades federativas, y con tal participación, con los Municipios a fin de favorecer el desarrollo integral de cada entidad federativa.

El artículo 23 de la ley en estudio, impone la obligación de los titulares de las Secretarías de Estado, de dar cuenta al Congreso de la Unión dentro del período de sesiones, del estado que guarden cada secretaría y de información, cuando la cámara de senadores o de diputados los cite en el caso en que sea discutida una ley o estudie un asunto particularmente relacionado con la función de determinada secretaría; tal obligación se hace extensiva a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Por otro lado, el Presidente de República, tiene el poder de decisión competencial, en el caso de que exista duda sobre qué secretaría de Estado es competente para conocer de determinado caso, el cual será resuelto por medio de la Secretaría de Gobernación.

Así, bajo el principio de que todas las Secretarías de Estado guardan una jerarquía igualitaria, se permite la coordinación entre ellas para el efecto de solicitar y proporcionar informes, datos o cooperación técnica para el cumplimiento de atribuciones.

Precisadas ya las funciones generales que compete a cada Secretaría de Estado, es menester proceder al estudio de las competencias específicas de cada una de las Secretarías de Estado que existen actualmente dentro del marco jurídico de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En la actualidad, el Estado Mexicano, en el gobierno federal, cuenta con 20 secretarías de Estado; el artículo 26 de la Ley Orgánica, las señala:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

Secretarías de Estado (arts. 27 a 42 de LOAPF)	Consejería Jurídica (art. 43 LOAPF)	Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
- De Gobernación - De Relaciones Exteriores - De la Defensa Nacional - De Marina - De Seguridad y Protección Ciudadana - De Hacienda y Crédito Público - De Bienestar - De Medio Ambiente y Recursos Naturales - De Energía - De Economía - De Agricultura y Desarrollo Territorial - De Comunicaciones y Transportes - De la Función Pública - De Educación Pública - De Salud - De Trabajo y Previsión Social - De Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano - De Cultura - De Turismo	- Cumple una función de apoyo técnico jurídico para el Titular del Ejecutivo. - Debe revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales e instrumentos jurídicos, que serán sometidos a consideración y firma del presidente. - Asesora al Presidente respecto a toda decisión que se tome tanto en el ámbito político como jurídico. - Se encarga de fijar los criterios jurídicos de las dependencias y entidades, para coordinar competencias. - Tiene facultad de nombramiento y remoción de titulares de unidades de asesoría. - Representa al Ejecutivo tratándose de acciones y controversias constitucionales. - Revisa proyectos de ley elaborados por las Secretarías. - Depende directamente del Presidente, y está sujeto a su nombramiento y remoción.	
Tabla 2. Elaboración propia del autor.		

2.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Convención Americana sobre Derechos Humanos

En este apartado se hará un análisis al artículo 23 que establece los derechos políticos de las personas. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, es también conocida como “Pacto de San José Costa Rica”, la cual fue adoptada el 22 de noviembre de 1969, en San José Costa Rica.

Es un acuerdo multilateral que se encuentra vigente en México desde el 28 de diciembre de 1980, fecha en la cual fue aprobada por el Senado de la República, entrando en vigor el 24 de marzo de 1981, cuando se adhirió a la misma y, por tanto, México al vincularse a ella, se obligó a su cumplimiento.¹³⁶

En primer lugar, y juzgando por el marco jurídico Nacional e internacional, el derecho humano a ocupar cargos públicos y a la libertad del trabajo está reconocido en favor de toda persona sin discriminación. El marco jurídico es el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el

¹³⁶ Vid, Tratados internacionales, Secretaría de Relaciones Exteriores, https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=1278&depositario=D.

Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

...

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

...

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

...

Concluyéndose que las personas mexicanas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, así como las garantías para su protección. De tal manera, que el ejercicio de los derechos *-en el caso concreto ocupar un cargo público-* no pueden restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y condiciones que se establezcan.

Como se muestra, el artículo 35, fracción VI relacionado con el 1º Constitucional establecen el derecho a la igualdad y no discriminación, pues es claro que todos los ciudadanos mexicanos somos iguales ante la ley, y en consecuencia se tiene el derecho a ocupar un cargo público sin ser diferenciado por una circunstancia tan subjetiva como la edad, sexo, preferencias ideológicas o políticas, raza u origen étnico.

En segundo lugar, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mejor conocida como Pacto de San José, señala:

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

En otras palabras, para el tema de investigación, haciendo uso de la analogía por similitud en características del objeto de estudio, resulta aplicable el artículo 23.1 y 23.1.c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, únicamente en cuanto al fondo del tema que se desarrollará en el capítulo 4; así, este artículo establece los derechos políticos de todo ciudadano, que a la letra dice:

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.¹³⁷

Así, el acceso al poder y su correspondiente forma de llevarlo a cabo está supeditado, moldeado y estructurado por el Estado de Derecho, lo cual refleja una superación de la limitante que se tiene en torno al principio de legitimidad, donde se

¹³⁷ Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coord.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentada*, México, SCJN y Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014, p.552.

plantea más quitar del centro de atención la idea de velar por la adquisición del poder y poner como foco de atención la permanencia en el cargo,¹³⁸ la cual puede rendir grandes frutos.

Por tanto, para efectos de esta investigación resulta de particular importancia el inciso c) del artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que se establece el derecho a favor de todas las personas de acceder y tener la oportunidad de ocupar un cargo público en cualquiera de las tres funciones que desarrolla el Estado.

Así, en tercer lugar se tienen tres casos emblemáticos respecto a la violación al artículo 23.1.c., por parte de Estados, uno de ellos es el *caso Reverón Trujillo vs Venezuela*, que para resolver siguió los criterios ya establecidos mediante las resoluciones dictadas en el *Caso Aptiz y otros vs Venezuela*, y *Caso Yatama vs Nicaragua*; tres jurisprudencias que atienden a la violación del derecho de acceso y permanencia en igualdad de condiciones para ocupar cargos políticos.¹³⁹

Por otra parte, se hace la advertencia y precisión de que dada la naturaleza contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ésta no se rige ni se encuentra sujeta a la forma y procesos jurisdiccionales que conforme al derecho interno pueda tener cada Estado parte, por la razón de que tiene la función de determinar la existencia o inexistencia de violaciones a obligaciones internacionales derivadas de la respectiva convención, además, de que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene como fin último otorgar a las personas los medios de protección de la dignidad reconocida internacionalmente.

Inclusive, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene como finalidad proporcionar a toda persona los medios de protección de las prerrogativas inherentes y reconocidas internacionalmente frente al Estado.

¹³⁸ Caballero Ochoa, José Luis, y Rábago Dorbecker, Miguel, "Introducción", en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coord.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentada*, México, SCJN y Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014, p.561.

¹³⁹ *Ibidem*, pp.568 y 569.

A. Caso *Yatama vs Nicaragua*

El Estado Nicaragua violó el contenido de los artículos 8, 23, 24, 25.1 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El 26 de abril del año 2001 el partido político regional indígena “Yapti Tasba Masraca Nanih Takanka” (YATAMA), así como el “Centro Nicaragüense de Derechos Humanos” (CENIDH) y el “Centro de Justicia y el Derecho Internacional” (CEJIL) formularon y presentaron denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, toda vez que los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales de aquel partido político, fueron excluidos de participar en las elecciones municipales del 5 de noviembre del año 2000 por parte del Consejo Supremo Electoral en las “Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur. Además, la legislación Nicaragüense no contemplaba medio de defensa sencillo, idóneo y efectivo que protegiera los derechos políticos electorales de las organizaciones político indígenas, conforme a derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres.¹⁴⁰

La interpretación que la corte hizo en este caso, sobre el contenido del artículo 23 de la Convención, fue la siguiente:

194. El artículo 23 de la Convención consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido, y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad.

195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. [...]

200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso

¹⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama vs Nicaragua*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 2 y 5.

a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.¹⁴¹

De tal forma, establece la Corte Interamericana que el derecho de acceder a la función pública no únicamente se refiere a votar y ser votado en elecciones populares, que tenderán a la participación directa de diseño, implementación, desarrollo y ejecución de política del Estado mediante la ocupación de un cargo público de elección. Sino que también el contenido del artículo 23 de la Convención se refiere al acceso a la función pública en condiciones generales de igualdad por nombramiento o designación.

B. Caso Apitz Barbera y otros vs Nicaragua

Por otra parte, el caso Apitz fue resuelto por la Corte el 5 de agosto de 2008. Esta jurisprudencia versa sobre la destitución de exjueces de la Corte Primera de los Contencioso Administrativo: Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha y Juan Carlos Apitz Barbera el 30 de octubre de 2003.¹⁴²

Así, la Comisión alegó que la destitución ocurrió por haber incurrido en un supuesto error judicial inexcusable cuando lo que existía era una aplicación del derecho razonada y razonable que permitió diferenciar la solución del caso. La destitución ocurre sin observarse el debido proceso, sin estar el acto fundado y motivado, además de que no gozaron de un recurso sencillo, rápido y efectivo; toda vez que, se hizo valer un recurso jerárquico ante el pleno del TSJ alegando incompetencia de la autoridad administrativa que los destituyó, así como violación a la independencia del poder judicial, debido proceso, y presunción de inocencia. El amparo fue desechado y el recurso de nulidad no ha sido resuelto.¹⁴³

¹⁴¹ *Ibidem*, párr. 194, 195, 200.

¹⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de agosto de 2008, párr. 2 y 33.

¹⁴³ *Idem*.

Debe precisarse que el nombramiento de los anteriores jueces fue de carácter provisorio, y la designación se hizo mientras se proveía sobre la titularidad de dichos cargos de acuerdo con los concursos a establecerse.

Así, la Corte en este caso interpreta el contenido del artículo 23.1.c de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, estableciendo que el acceso a un cargo público debe realizarse en condiciones de igualdad. Es decir, el respeto y garantía del derecho en cuestión se cumple cuando los criterios y procedimientos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución son objetivos y razonables, de tal manera que no haya actos de discriminación contra las personas.¹⁴⁴

C. Caso *Reverón Trujillo vs Venezuela*

A saber, este caso se resolvió el 30 de junio de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De inicio, este caso versa sobre la supuesta destitución arbitraria de María Cristina Reverón Trujillo, del cargo judicial que ocupaba, acto de autoridad que ocurrió el 6 de febrero de 2002. Posteriormente, el 13 de octubre de 2004 la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia decretó la nulidad de dicho acto, toda vez que no se encontró ajustado a derecho, sin embargo, no ordenó la restitución al cargo, ni el pago de salarios y más beneficios que dejó de percibir la víctima.¹⁴⁵

Respecto a la permanencia en el cargo de un servidor público de carrera, la Corte afirmó lo siguiente:

[...] El principio general... para los trabajadores de carrera es la estabilidad, entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido. Lo anterior se debe a que los funcionarios públicos han ingresado por medio de concursos

¹⁴⁴ *Ibidem*, párr. 206.

¹⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Reverón Trujillo vs Venezuela*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009, párr. 2.

o algún otro método legal que determine los méritos y calidades de los aspirantes y forman parte de una carrera permanente.¹⁴⁶

Lo anterior lo concluye la Corte, porque en este caso, una destitución arbitraria es violatoria de dicho principio de permanencia, ya que genera un trato desigual frente a su derecho de ingreso y permanencia en las funciones públicas, es decir, a la señora Reverón se le negó el derecho a participar en el proceso mediante el cual pudo haber sido jueza titular y no solo provisional.

En este caso se definió claramente qué debe entenderse por un *proceso de nombramiento, inamovilidad en el cargo y la garantía de un funcionario contra presiones externas*.

Así, la Corte Interamericana sostuvo que el acceso a la administración pública debe basarse en el reconocimiento de los méritos y en la igualdad de oportunidades, lo cual genera estabilidad en el cargo y se garantiza la libertad de toda injerencia política en el ejercicio de la función pública. En esa tesitura, se requiere un proceso de selección y nombramiento, como el que propone:

i) *adecuado proceso de nombramiento*

[...]

72... todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo la escogencia según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades...En consecuencia, se debe seleccionar... exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.

73. Los procedimientos de nombramiento tampoco pueden involucrar privilegios o ventajas irrazonables. La igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia, de tal forma que todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales arbitrarios. Todos los aspirantes deben concursar en igualdad de condiciones aún respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad,

¹⁴⁶ *Ibidem*, párr. 64.

los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios o ventajas, así como tampoco con desventajas, en relación con el cargo que ocupan y al cual aspiran. En suma, se debe otorgar oportunidad abierta e igualitaria a través del señalamiento ampliamente público, claro y transparente de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten a quien no parte de la administración o de alguna entidad, es decir, a la persona particular que no ha accedido al servicio, llegar a él con base en sus méritos.

74... debe tenerse en cuenta que no cualquier procedimiento satisface las condiciones que exige la Convención para la implementación adecuada de un verdadero régimen independiente. Si no se respetan parámetros básicos de objetividad y razonabilidad, resultaría posible diseñar un régimen que permita un alto grado de discrecionalidad en la selección del personal...en virtud de lo cual las persona escogidas no serían necesariamente, las más idóneas.¹⁴⁷

Consecuentemente, que el derecho a acceder a un puesto público mantiene un derecho conexo, en este caso, el de permanencia, teniendo los Estados parte, la obligación de generar las condiciones necesarias e instrumentar los mecanismos para que el derecho a ocupar un cargo público sea ejercido eficazmente, respetando el principio de igualdad y no discriminación; puesto que, solo garantizar el acceso para ocupar un cargo público, resulta ineficaz por insuficiente.

Además, el proceso de nombramiento debe ser altamente objetivo y razonable, pues de lo contrario, se conservan facultades discrecionales en el nombramiento.

Respecto a la facultad discrecional de nombramiento o remoción, señala la Corte que el ejercicio de una facultad así, fomenta una duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos que ejercen la función pública sin temor a represalias.

En cuanto a la inamovilidad, precisó que es una garantía que se compone de otras como la permanencia en el cargo, proceso de ascensos adecuado y no libre remoción. Y que, si un Estado incumple con alguna de ellas, afecta la inmovilidad y,

¹⁴⁷ *Ibidem*, párrs. 72-74.

por tanto, no cumple con la obligación de garantizar una independencia en la función pública encomendada. Es decir, el derecho a disfrutar de todos los beneficios que otorga la permanencia hasta en tanto se actualice una condición resolutoria que de fin al mandato.¹⁴⁸

Del mismo modo, las garantías que establece la Corte Interamericana, tienden no sólo a la independencia de la función, sino que, además, garantizan una independencia del propio sistema del servicio civil de carrera.

Finalmente, la garantía contra presiones externas se refiere a esa independencia del funcionario en la aplicación de las leyes que le corresponden. O lo que es lo mismo, aplicación de la ley conforme a los hechos, sin restricciones ni influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones de otros servidores públicos o particulares, directa o indirectamente.

Luego entonces, la sola garantía de acceso en condiciones de igualdad viene a ser insuficiente si no se ve acompañada por la protección efectiva que da la permanencia en el cargo público que se accede.¹⁴⁹

Además, la corte precisó que establecer una diferencia de trato de servidores públicos que gozan de permanencia, y los servidores públicos de libres designación y remoción que no cuentan con la permanencia correspondiente, no constituye un criterio razonable. Es decir, la distinción en el trato es injustificada.¹⁵⁰

De tal forma, que, si se procede a destituir a una persona que se encuentra ejerciendo la función pública, sin mediar una justificación objetiva y razonable, se traduce en un acto violatorio y autoritario, trasgrediendo a su vez, el principio de no discriminación.

¹⁴⁸ *Ibidem*, párr. 79.

¹⁴⁹ *Ibidem*, párr. 139.

¹⁵⁰ *Ibidem*, párr. 141.

En resumen, de la sentencia en estudio, se advierte que un cargo provisional es equiparable o similar a los puestos de confianza, que comúnmente son conocidos en México. Esta provisionalidad en los cargos crea un contexto jurídico en el que el servidor público así nombrado no tiene garantías de seguridad ni certeza jurídica en el ejercicio de su función, pues la naturaleza del mismo es de libre designación y remoción.

En consecuencia, y un ejercicio analógico entre los puestos de confianza o servidores públicos de “confianza” son principalmente aquellos nombrados discrecionalmente por el Ejecutivo, designación que no se somete a un análisis objetivo sobre la integridad, capacidad y experiencia del titular así nombrado.

Por eso, la Corte Interamericana señala que la discrecionalidad para remover o designar debe ser la excepción y no la regla.

Bajo esas consideraciones sostenidas por la Corte, puede afirmarse que la libre designación o remoción de servidores públicos, y el agregado de ser “servidores de confianza” o “provisionales” o como quiera nombrarsele, no tiene razón de ser dentro de la administración pública, porque hay elementos suficientemente fundados para que las funciones del Estado sean más eficaces y eficientes, mediante procesos de reclutamiento o ingreso objetivos, que difunden la libre concurrencia en un plano de igualdad de condiciones. Así, una libre remoción o libre nombramiento no es razonable ni legítimo sin previo procedimiento para ello.

2.4. Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

Se ha establecido que las constituciones locales y, en consecuencia, las leyes orgánicas de cada entidad federativa -en especial la correspondiente a la administración pública- son una copia de las de orden federal. ¿Por qué es así esto cuando existen Estados libres y soberanos?

Lo anterior, parte de un hecho trascendental: el decreto presidencial de 22 de marzo de 1917 emitido por Venustiano Carranza, el cual medularmente expresa

el anhelo de que la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos fuese cumplida en todo el territorio, y para ello requería de que todas las demás constituciones se reformarían en cuanto antes para estar en consonancia con la constitución general.¹⁵¹

Sencillamente, esa es la muestra de porqué la administración pública es igual que a nivel federal, y de allí el poco interés por investigar administraciones locales o estudios jurídicos estatales.

Desde entonces había alta desconfianza en el Poder Ejecutivo y en su titular, por supuesto, dado que en Michoacán, desde que se ordena por el Presidente de la República que el congreso local se convierta en asamblea constituyente y legislativa, todo debate para generar la constitución michoacana de 1918 -vigente hasta el momento con múltiples reformas- tuvieron fuerte intensidad en relación con facultades de nombramiento y remoción de servidores públicos a cargo del ejecutivo, donde el punto central del debate ha sido la independencia y separación de poderes.¹⁵²

Por tanto, al igual que la constitución general, la constitución michoacana desde 1918 viene sufriendo innumerables reformas, puesto que esta es la tendencia política, cada alternancia del poder el Ejecutivo se apropia de la administración pública y de sus instituciones públicas, creando, y (de) reformando las mismas en el afán de “dejar huella” en el Estado.

Así, Jaime Hernández señala que rápidamente la Constitución Michoacana sufrió reformas pero que “las reformas más amplias y radicales se dieron en 1960; sobre todo a partir de esta última reforma, la Constitución se organizó y estructuró numéricamente con las características que tiene actualmente y sobre esa nueva

¹⁵¹ Jaime Hernández Díaz, *Colección de documentos de la génesis de la constitución política del Estado de Michoacán de Ocampo*. Morelia, México, Miguel Ángel Porrúa- UMSNH, 2018, p. 9.

¹⁵² *Ibidem*, p.29.

organización se han realizado las actualizaciones, reformas y adiciones de las últimas décadas.”¹⁵³

Ahora bien, respecto a la administración pública, debe advertirse que su dirección puede quedar en mejores manos si es colegiada constitucionalmente. Es decir, contrariando al principio establecido por Bonnin, sobre que la administración debe ser encomendada a un solo individuo, la evolución de este principio ha de ser que la misma sea colegiada, porque el hecho de que una sola persona la establezca y dirija es más susceptible de equivocarse y de ser cohechado, que 9 personas componiendo la dirección de la administración pública.

2.5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo

Esta ley es relativamente nueva, pues se expidió el 29 de septiembre de 2015, sin embargo, en esencia es idéntica a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues contempla facultades similares para el Gobernador del Estado de Michoacán.

Como dato particular, es que en ella no se encuentra una definición de administración pública, ni un procedimiento objetivo y razonable para el nombramiento o remoción de Secretarios, ni sobre los que hagan ellos respecto de los servidores públicos a su cargo. Por ello es importante advertir que la Administración Pública de Michoacán consiste en la aplicación de las leyes en cada parte del territorio, pero únicamente de aquellas que tendrán efectos en todos los individuos que integran una sociedad.

Así, esta ley tiene la finalidad de regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública estatal, y en su artículo 2º establece los principios sobre los que se erige; a saber, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, institucionalidad, transversalidad, gobernanza, transparencia, rendición de cuentas,

¹⁵³ *Idem.*

sustentabilidad e igualdad sustantiva. Por otra parte, preserva las facultades discrecionales de nombramiento y remoción que fomentan el sistema de botín político.

Los principios anteriores no se encuentran garantizados en gran medida porque no se establece un servicio civil en favor de los servidores públicos y sociedad, mediante el cual se garantice que efectivamente habrá honradez, lealtad hacia la sociedad, imparcialidad, eficiencia, sustentabilidad y lo más importante, la **igualdad sustantiva**.

Lo anterior, cobra sentido cuando a partir de la observación de la situación administrativa en el Estado, se advierte que hay titulares en diversas áreas de la administración sin el perfil idóneo para desempeñar las funciones públicas encomendadas, sin la experiencia en la función, como también la tolerancia al desconocimiento del mérito, profesionalismo y capacitación. Lo que provoca la percepción de que lo arbitrario suple a la legalidad y equidad.

De otro lado, en términos generales el titular del Poder Ejecutivo cuenta con facultades políticas, que al implementarse en cada parte del territorio de Michoacán, se traducen en decisiones de gobierno y última instancia en actos materialmente administrativos. Por ello es que la ejerce de manera centralizada a través de las Secretarías y, paraestatal a través de los organismos que por decreto crea el Legislativo o el Ejecutivo. A su vez, el cuerpo secretarial cuenta con atribuciones políticas y administrativas, pues no debe olvidarse que son un cuerpo de apoyo del Gobernador.

Es decir, los Secretarios de despacho son colaboradores directos del Gobernador, y son el puente que comunica a la sociedad con el gobernante. De allí que los secretarios tengan como principal función política, la de proponer políticas públicas que respondan a las necesidades de la población.

- ***Facultades y atribuciones del Gobernador de Michoacán y de los Secretarios***

Una principal función es materialmente aplicación de la ley, así como administrativas, legislativas y de política económica, de seguridad pública, agrícola, industrial. Conforme al artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, las facultades y obligaciones esencialmente son:

Artículo 60.- Las facultades y obligaciones del Gobernador son:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia;

[...]

V.- Iniciar ante el Congreso leyes y decretos que tiendan al mejoramiento de la administración pública;

VI.- Expedir los reglamentos interiores de las oficinas a su cargo;

VII.- Cuidar de la recaudación y de la inversión de los caudales del Estado, con arreglo a las leyes;

[...]

XII.- Supervisar la formación e instrucción de las fuerzas de seguridad pública del Estado y apoyar, en su caso, a los cuerpos de seguridad pública municipal, policía preventiva y tránsito municipales.

[...]

XIV.- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de la administración pública estatal cuyo nombramiento y remoción no estén determinados de otro modo en esta Constitución o en las leyes, observando el principio de paridad de género.

[...] ¹⁵⁴

Así, por lo que ve a la atribución de atender todo negocio del orden político-administrativo, el titular del Poder Ejecutivo cuenta con las dependencias básicas y organismos a que se refiere integran la administración pública paraestatal. Asimismo, se impone que deberá observar y garantizar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las Secretarías de estado, de los organismos autónomos, y descentralizados. ¹⁵⁵

Por otra parte, goza de facultades reglamentarias. En ejercicio de ellas (materialmente legislativas) puede crear o extinguir secretarías de estado, así como determinar la organización, integración y funcionamiento de cada una de ellas. Como bien se ve del artículo 6º de la Ley Orgánica de la Administración Pública:

Artículo 6. El Gobernador del Estado expedirá, reformará, derogará o abrogará los reglamentos interiores, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas que regulen el funcionamiento o la estructura interna de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal para proveer en la esfera administrativa el exacto y eficaz cumplimiento de sus atribuciones.

Artículo 7. El Gobernador del Estado podrá crear, modificar, fusionar o extinguir, mediante decreto o acuerdo administrativo, conforme al Presupuesto de Egresos del Estado, organismos descentralizados y desconcentrados, así como empresas de participación estatal, comisiones, comités, patronatos y entidades de la administración pública paraestatal, independientemente de la denominación que se les dé. Y asignarles las

¹⁵⁴ Cfr. art. 60, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 24-06-2020, *CONSTITUCIÓN-POLÍTICA-REF-24-JUNIO-2020-SEGUNDA-REF.pdf* (congresomich.gob.mx).

¹⁵⁵ Cfr. art. 62, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 24-06-2020, *CONSTITUCIÓN-POLÍTICA-REF-24-JUNIO-2020-SEGUNDA-REF.pdf* (congresomich.gob.mx).

funciones que estime conveniente. En el caso de los fideicomisos, su constitución se sujetará a lo que establezcan las leyes respectivas.¹⁵⁶

Además, conviene señalar que el Gobernador de Michoacán tiene como deber proveer a la sociedad de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades que son comunes a todos; seguridad, persecución e investigación de delitos, salud, condiciones de trabajo, registrales, ambiente sano, administración de recursos naturales, educación, etcétera. Por ello, el artículo 9 dispone:

Artículo 9. El despacho de los asuntos que competen al Gobernador del Estado, se realizará a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, conforme a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las leyes que de ella emanen, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos del Estado.¹⁵⁷

Bajo ese examen, el artículo 11 de la Ley Orgánica, se señala que al frente de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal, habrá un titular, mismo que para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará con los funcionarios públicos que se establezcan en el reglamento.¹⁵⁸

Para ello, el Gobernador goza de una facultad discrecional de nombramiento y remoción, bajo la excepción de que no esté determinado de otra forma en la Constitución Política del Estado de Michoacán o en otras leyes, y siempre garantizando el principio de paridad de género. Sin embargo, a lo que hace alusión dicho artículo, consiste respecto de ciertos Secretarios de despacho, que son nombrados en colaboración con el Congreso de Michoacán; circunstancia que es

¹⁵⁶ Cfr. art. 9º, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26-01-2021, *LEY-ORGÁNICA-DE-LA-ADMINISTRACIÓN-PÚBLICA-REF-26-ENERO-2021.pdf* (congresomich.gob.mx).

¹⁵⁷ Cfr. art. 9º, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26-01-2021, *LEY-ORGÁNICA-DE-LA-ADMINISTRACIÓN-PÚBLICA-REF-26-ENERO-2021.pdf* (congresomich.gob.mx).

¹⁵⁸ Cfr. art. 11, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26-01-2021, *LEY-ORGÁNICA-DE-LA-ADMINISTRACIÓN-PÚBLICA-REF-26-ENERO-2021.pdf* (congresomich.gob.mx).

insuficiente para garantizar una igualdad de acceso a ocupar cargos públicos. Toda vez que queda a la buena voluntad de los políticos. Así, el artículo 13 señala:

Artículo 13. El Gobernador del Estado, nombrará y removerá libremente a los servidores públicos del Poder Ejecutivo, cuyo nombramiento o remoción no esté determinados de otro modo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo o en las leyes; garantizando el principio de paridad de género.

Los titulares de las entidades serán designados por el Gobernador del Estado. El Gobernador, sin embargo, podrá delegar dicha función al Secretario del ramo en cuestión. En lo relativo a los servidores públicos de las entidades, estos serán designados por el titular del ramo a propuesta del titular de la entidad.

La contratación de personas físicas que no formen parte de la estructura establecida en esta Ley y su reglamento, se ajustarán a la disponibilidad presupuestal de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Estatal.¹⁵⁹

A su vez los secretarios gozan de la misma facultad, esto es, el Gobernador delega la facultad de nombramiento y remoción discrecional. El artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, prevé:

Artículo 12. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y las coordinaciones auxiliares señaladas en esta Ley, tienen las siguientes atribuciones de carácter general:

[...]

- III. Conducir sus actividades conforme a los principios rectores de la Administración Pública Estatal;

¹⁵⁹ Cfr. art. 13, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26-01-2021, *LEY-ORGÁNICA-DE-LA-ADMINISTRACIÓN-PÚBLICA-REF-26-ENERO-2021.pdf* (congresomich.gob.mx).

- IV. Ser responsables de la administración de los recursos financieros, humanos y materiales asignados;
- V. Gestionar los nombramientos, retribuciones, remociones, renunciaciones, licencias, pensiones y jubilaciones de los servidores públicos a su cargo;

[...] ¹⁶⁰

- La organización administrativa de Michoacán

Ya precisadas las facultades del Gobernador del Estado de Michoacán, así como la de los Secretarios de despacho, conviene precisar los órganos en que se apoya para ejercer sus atribuciones, y la proporción de los diversos servicios públicos para satisfacer las necesidades de la sociedad.

La colaboración que recibe el Gobernador del Estado por parte de los organismos y secretarios de Estado, se traduce en el estudio, planeación y despacho por medio de la asistencia, asesoría, apoyo técnico, jurídico y de coordinación. Las secretarías son pues organismos más técnicos que políticos, pues por su clasificación corresponden a administraciones públicas especializadas.

En consecuencia, la administración pública de Michoacán es centralizada y paraestatal. La primera de ellas se constituye por todas aquellas secretarías de despacho mediante las cuales el Gobernador del Estado ejerce sus atribuciones administrativas, y las controla y ejerce sobre ellas un poder jerárquico. Asimismo, un poder competencial por excelencia, que opera para resolver aquellos asuntos donde exista conflicto entre una o varias secretarías.

A) Centralizada

Se denomina administración centralizada por la circunstancia de que el Gobernador del Estado tiene la atribución de regir y organizar cada Secretaría, del

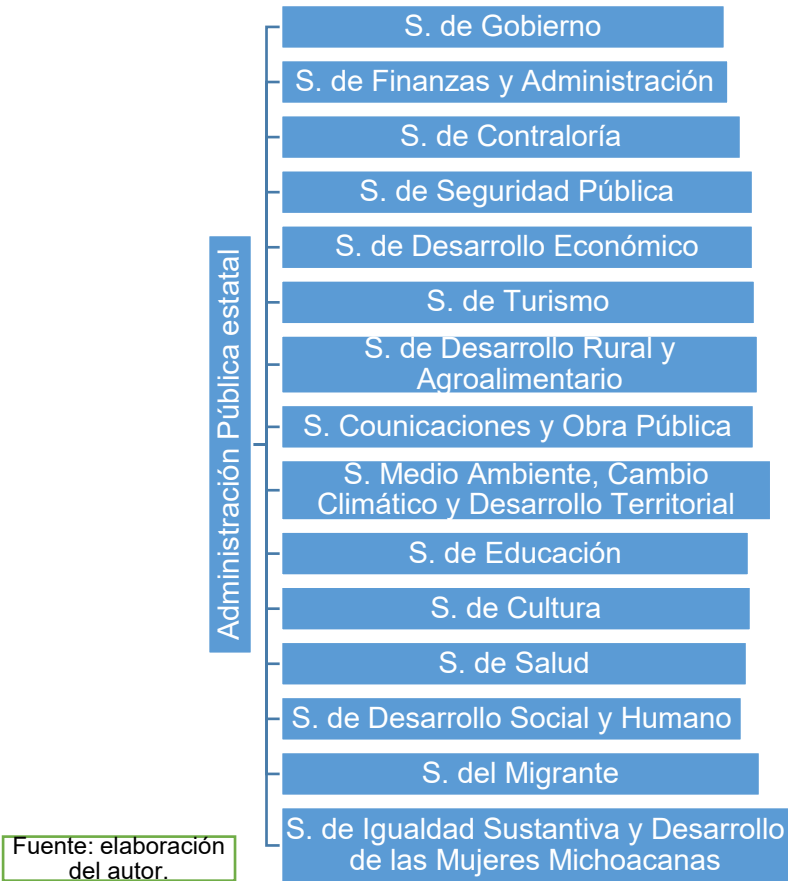
¹⁶⁰ Cfr. art. 12, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26-01-2021, *LEY-ORGÁNICA-DE-LA-ADMINISTRACIÓN-PÚBLICA-REF-26-ENERO-2021.pdf* (congresomich.gob.mx).

modo que cada titular se encuentra subordinado al Gobernador. Y concentra en él la aplicación de leyes administrativas en cada parte del territorio, apoyándose en las Secretarías de despacho.

A juzgar por el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, se tiene que, en relación con la administración pública centralizada, el Gobernador se apoya en 15 Secretarías de despacho, que constituyen administraciones públicas especiales, como Finanzas, Seguridad Pública, administración de recursos forestales, medio ambiente, Salud, Turismo, Educación y Cultura, Desarrollo Rural, Economía, Comunicaciones y Obra Públicas, entre otras.

En el diagrama siguiente, se establece la organización administrativa centralizada.

A) Administración paraestatal



No es otra cosa que la descentralización de las atribuciones y funciones del Gobernador del Estado, para proveer desde la esfera administrativa la exacta aplicación de las leyes. Pues no debe perderse de vista que por excelencia a él le corresponde administrar el Estado, y proveer de la exacta aplicación de las leyes en cada parte del territorio.

Así, conforme a lo establecido por el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Michoacán, la administración pública paraestatal se integra de la siguiente forma:



En ese contexto, la ley define a los organismos descentralizados como las entidades creadas por ley o decreto del Poder Legislativo o por decreto del Ejecutivo, los cuales gozan de personalidad jurídica y patrimonios propios.

Asimismo, las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Estado, o una o más de sus entidades paraestatales tengan participación mayoritaria.

Por otra parte, los fideicomisos públicos se constituyen por los contratos que celebre el Gobierno del Estado, mediante los cuales se destinen bienes a un fin lícito determinado, encomendando su realización a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo en la realización de las funciones que se le encomiendan.

De tal forma que, los organismos que constituyen la administración pública paraestatal se registrarán y organizarán por las propias disposiciones que se establezcan en el decreto, acuerdo o acto jurídico que las crea.

2.6. El Servidor Público y su regulación en el marco jurídico mexicano

En términos genéricos el servidor público es uno y único, esto es, todas las personas que desarrollan alguna función pública sea de dirección o no, se consideran servidores públicos. Esto es, ya no hay una clasificación que distinga entre servidor público y funcionario público. Los servidores públicos son todos aquellos que se encuentren integrados en las funciones de cualquier poder público, así como los particulares que lleguen a ejercer recursos públicos.

Consecuentemente, se encuentran regulados por la Leyes administrativas en materia de responsabilidad de servidores públicos.

2.7. Concepto legal de servidor público

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que, para efecto de la aplicación de la ley en materia de responsabilidades administrativas, servidores públicos son:

Los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda

persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El penúltimo párrafo del citado artículo, señala que las constituciones de las entidades federativas definirán, en los mismos términos, y para efecto de las responsabilidades administrativas, al servidor público; pero, en la parte final especifica que los servidores públicos serán responsables por deuda pública y manejo de recursos de manera indebida.

2.8. Análisis de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

El servicio civil o servicio profesional de carrera, tiene como esencia ser un sistema apolítico y permanente, constituido por funcionarios que forman la espina dorsal de una administración pública establecida. Implica un proceso de profesionalización del servicio público donde quedan establecidos requisitos para ingreso, permanencia, promoción y separación, siempre operando bajo los principios de igualdad de condiciones y mérito.

Claramente el artículo 2º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, señala que el sistema dependerá del Presidente de la República, dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Comprende seis subsistemas por medio de los cuales se organizarán las actividades del Servicio: subsistema de planeación de recursos humanos, subsistema de ingreso, subsistema de desarrollo profesional, subsistema de

capacitación y certificación de capacidades, subsistema de evaluación del desempeño, subsistema de separación y subsistema de control y Evaluación.

Así, la estructura de la ley es la siguiente:

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES (Naturaleza y objeto de la ley)
TÍTULO SEGUNDO Derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema
TÍTULO TERCERO De la estructura del sistema de servicio profesional de carrera
TÍTULO CUARTO Recurso de revocación
TRANSITORIOS
Fuente: elaboración del autor. Tabla 3.

Especifica Omar Guerrero, como comentario al artículo 1º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que su ámbito de aplicación es únicamente al federal, pero comprendida hacia el sector central, es decir a la administración pública centralizada, apartando al sector paraestatal.¹⁶¹

De tal modo que, es necesario el servicio de carrera, por la razón de que el servidor público debe estar formado para con las capacidades de dirigir, coordinar y controlar a la colectividad, para de tal forma realizar los fines del Estado.

En ese sentido, señala Guerrero que la aptitud para desempeñar funciones en el servicio público debe entenderse como la capacidad para administrar con orientación al público. Por tanto, la formación es un proceso integral orientado a formar propiamente al servidor público desde su ingreso hasta su egreso de la carrera. Dentro de tal proceso, se encuentra la capacitación, la cual es un

¹⁶¹ Omar Guerrero, *La ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal. Una apreciación administrativa*, México, IIJ UNAM, 2003, pp. 39-52.

adiestramiento para el cargo actual, no para futuros, porque que efecto educativo es producir actualización de conocimientos y dominio de técnicas administrativas; lamentablemente, la formación administrativa no es brindada por ninguna institución educativa, dado que son centros de formación establecidos por el Estado, el caso más representativo es la Escuela Nacional de Administración de Francia.¹⁶²

En este sentido, no hay cumplimiento a la fracción VII del apartado B del artículo 123 constitucional, dado que el Estado es quien organizará escuelas de Administración Pública, las cuales no hay.

Indudablemente que, es importante la formación administrativa del servidor público, toda vez que la Constitución Política ordena que todo servidor público debe actuar con eficiencia, eficacia y honradez para administrar los recursos económicos de que dispone para satisfacer los objetivos establecidos.

Así, el servidor público de carrera se transforma en el administrador público que necesita el Estado, reuniéndose en él las características de dirigir, coordinar y controlar las actividades de otros. De tal forma que todo profesional que se desenvuelve en las funciones del Estado será administrador público cuando ejerza las funciones antes precisadas.¹⁶³

Conclusiones preliminares:

La calidad de que un servidor público sea la de “confianza” no exime al Estado de que instrumente y declare garantías para no violar el derecho civil y político de ocupar un cargo público. Es decir, aun y cuando servidores públicos sean nombrados discrecionalmente, no quiere decir ello que el ciudadano acepte un acto tan arbitrario, porque la destitución y el nombramiento causan efectos jurídicos sobre el servidor público, como también, sobre aquel que aspire o deseé a ocupar un cargo público tanto de nivel bajo, como medio o alto rango.

¹⁶² *Ibidem*, p. 54-55.

¹⁶³ *Ibidem*, p.106.

Por naturaleza el servidor público tiene derecho a que su nombramiento sea conforme a un procedimiento objetivo y donde se evalúe la capacidad y conocimiento en el área. Asimismo, tiene derecho a estabilidad en la función que desempeña, y por último, tiene derecho a que su remoción se encuentre justificada plenamente conforme a un procedimiento que determine de manera objetiva que no es apto para continuar en él. Por otro lado, el ciudadano tiene derecho a que la ocupación de un cargo público no solamente sea por vía de campaña electoral, sino a que dentro de un plano de igualdad de oportunidades en el acceso a ocupar un cargo público en el Poder Ejecutivo y comenzar carrera en la función pública.

Ante todo, la Corte Interamericana ha sostenido que el acceso a un cargo público (como una modalidad de participación en la vida del Estado) debe garantizarse en un plano de igualdad de oportunidades, bajo el principio de libre concurrencia y publicidad, de tal forma que todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en la ley deben participar en los procesos de selección objetivos.

Un secretario de Estado al igual que un servidor público del más básico nivel, debe ser elegido objetivamente donde se determinen sus méritos, calidades y permanencia. Así, lo mismo debe suceder con los servidores que nombra el ejecutivo (sujeto altamente político), puesto que la administración pública del poder ejecutivo, en tanto organismo que sustenta a todo el poder ejecutivo, debe contar con sujetos que se encuentren independientes a la postura política que abraza el ejecutivo, y por independientes no me refiero a que contradigan por idealismo político las decisiones optadas por el presidente de la república, sino independientes en el sentido de que siendo los ejecutores del presidente, deben velar más por el interés de todos los ciudadanos que por el interés de partido para preservarse en el poder.

La independencia de estos servidores públicos, tendría una sana administración pública, pues una postura política que vele por intereses que se encuentren en extremos, hará que se encuentre polarizada o sectorizada.

El nombramiento de servidores públicos dentro del Poder Ejecutivo debe atender a principios de adecuado proceso de nombramiento, inamovilidad del cargo y garantía contra intereses externos. Esto además de todo, garantiza una independencia del propio funcionario frente al Ejecutivo.

La autonomía de cada poder público radica en dos enfoques institucionales: una independencia externa que se suscita entre los propios poderes públicos, y una interna, que es de carácter individual que guarda una relación del poder frente a la persona del secretario específico.

Así, el nombramiento realizado mediante un mecanismo de selección de servidores públicos del poder judicial garantizara que el nombramiento no sea realizado por motivos indebidos.

Tratándose del nombramiento de los Secretarios de Estado, no hay disposición jurídica expresa que trate de indicar que el término de su cargo se mantendrá sujeto al cumplimiento de una condición resolutoria que le ponga fin al cargo, ni menos aun a una temporalidad.

“Debe existir voluntad política para estimular la creación de una función pública sustentada en una ética del bien común por medio de la satisfacción de las necesidades básicas de los funcionarios.”

Wladimir Pérez Parra

CAPÍTULO 3. LA DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL EN CHILE Y EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA MEXICANO

Sumario: Introducción; 3.1. Normativa del Servicio Civil en Chile; 3.2. El sistema de Alta Dirección Pública; 3.3. Normativa del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública mexicana; 3.4. Conclusiones preliminares.

Introducción

En 2003 Chile creó el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) para profesionalizar los cargos públicos de índole directiva inferior al nivel político. Como resultado, en diez años lograron concursar el 90% de los cargos públicos, además de que hubo como postulaciones 267 mil aspirantes, logrando una reducción de concursos desiertos en un 8% y dieron garantía al 84% de que los nombrados fueran tomados de los dos primeros lugares de la nómina.

El modelo chileno viene a ser una referencia para los países latinoamericanos, dada la alta legitimidad social que generó. Los pilares que lo fundan son la profesionalidad gerencial, el consenso político como autonomía a factores partidistas, una sólida institucionalización del sistema, cargos específicos vinculados al sistema, existencia de una igualdad de condiciones debido a la existencia de un reclutamiento político-privado, el acceso a cargo público por mérito,

apertura a sociedad, un sistema orientado por los resultados y una adecuada centralización-descentralización del propio sistema.¹⁶⁴

En contraste, el Servicio Profesional de Carrera Mexicano tuvo como buena intención profesionalizar al menos 35 mil cargos del gobierno federal mediante subsistemas de planificación, ingreso, capacitación y certificación, desarrollo, evaluación de desempeño y separación. Tal sistema, se enfrentó a adversidades políticas centrales y administrativas. Debido a la inexistencia de herramientas para implementarlo (ausencia de catálogos, criterios de competencia, pruebas confiables, discrecionalidad, etcétera). La cultura corporativista tan arraigada en la política mexicana, generó que los gobernantes se cerraran a ceder espacio para el nombramiento de directivos, así, el sistema fracasó y se estancó. Como resultado, el servicio profesional de carrera en México no goza de credibilidad ciudadana.¹⁶⁵

En la actualidad, cerca de un 6% de aproximadamente 2 millones de servidores públicos a nivel federal, apenas se encuentran dentro del ingreso en el sistema. Es decir, sólo 6% ha sido reclutado desde 2003.

Sin duda, el Servicio Civil de Carrera o Servicio Profesional de Carrera es el emblema de la capacidad y aptitudes profesionales de los servidores públicos encargados de materializar las actividades del Estado.

Finalmente, este capítulo constituye un marco de derecho comparado entre el servicio civil chileno y el mexicano, por la razón de que en Latinoamérica aquel país cuenta con un mejor sistema de gestión de servidores públicos y de desarrollo, lo que genera menores índices de corrupción y mayores índices de calidad gubernamental, así como de desarrollo económico, en comparación con México y otros países de latinoamericanos.

¹⁶⁴ BID, *Profesionalización de la Función Pública en los Estados de México*, <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/05/Profesionalizacion-de-la-funcion-publica-en-los-estados-de-Mexico.pdf>, pp. 31-32.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

1.1. Normativa del Servicio Civil en Chile

a) La Constitución Política de la República de Chile: Una breve referencia a las facultades discrecionales de nombramiento de ministros y la manera de su administración

La Constitución Política de la República Chilena¹⁶⁶ establece las bases de la institucionalidad (arts. 1 al 9), los derechos y deberes constitucionales (arts.19 al 23), y el gobierno (arts. 24 al 46); y es la institucionalidad del Estado chileno la que establece el principio primigenio de la administración pública: el gobierno.

El Estado es el gobierno en acción a través de la administración pública, y para ello es indispensable contar con servidores públicos de carrera, pues el conocimiento en la función pública se adquiere en gran medida por la experiencia y la idoneidad del sujeto que tendrá como principal actividad pública la aplicación de la ley mediante diversos actos jurídicos, que deben ser emitidos bajo el principio de legalidad; los cuales producirán efectos en la esfera jurídica de cada ciudadano, o incluso, de toda una colectividad.

De tal forma que es la Constitución la que permite ver claramente la distinción entre el gobierno y la administración pública, así como el origen de ella. Como resultado, el legislador chileno comprendió dentro del capítulo del “Gobierno” al Presidente de la República, a los Ministros de Estado, y a la Administración del Estado, desde su generalidad.

Tal y como lo estableció Bonnin, el principio de la administración es el gobierno, pues la administración pública es el Estado en acto, el gobierno en acción. En ese contexto, hace bien citar los artículos 1, 3, 19 N° 16 y 17 de la Constitución chilena que señalan aspectos vitales: el Estado al servicio de la sociedad y la promoción del bien común, la libertad de empleo público, y la igualdad para acceder y ocupar cargos públicos.

¹⁶⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (digital.gob.cl), texto actualizado a diciembre de 2019, decreto supremo N°100.

Artículo 1º. [...]

...

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

...

Artículo 3º. El Estado de Chile es unitario.

La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

...

Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

1º...

...

16º. La libertad de trabajo y su protección.

Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección de trabajo con una justa retribución.

Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos.

...

17°. La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las Leyes.

El primero de ellos, en su párrafo cuarto establece que el Estado está al servicio de la persona humana y que su finalidad es promover el bien común, contribuyendo a crear condiciones sociales que permitan a todos los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

A) Del gobierno y la administración del Estado chileno

El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República de Chile; sus atribuciones y competencias se extienden hacia toda acción que tienda a la conservación del orden público en el interior del Estado, así como a la seguridad exterior.¹⁶⁷

Ahora bien, conforme al artículo 32 de la Constitución Política de Chile, goza de facultades especiales para nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, delegados presidenciales regionales y delegados presidenciales provinciales¹⁶⁸, así como a los embajadores, ministros diplomáticos y representantes ante organismos internacionales; los cuales serán de la confianza exclusiva del Presidente y se mantendrán en dichos puestos en tanto cuenten con ella. Por tanto, puede nombrar y remover a los funcionarios considerados como de su exclusiva confianza, además de promover empleos civiles, y hace la precisión de que la remoción de los demás funcionarios se realizará de conformidad con las disposiciones que señale la ley respectiva.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Cfr. art. 25 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (digital.gob.cl), texto actualizado a diciembre de 2019, decreto supremo N°100.

¹⁶⁸ Hasta el 16-11-2015, la facultad consistió en nombrar y remover discrecionalmente a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores. Cfr. art. 32, N° 7 de la Constitución Política de la República de Chile, decreto 100, Ley 20870, <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=8eb17665-f901-499e-8ffa-7e8399ed056c>.

¹⁶⁹ Cfr. art. 32, de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (digital.gob.cl), texto actualizado a diciembre de 2019, decreto supremo N°100.

Un aspecto interesante es que en el artículo 33 de la Constitución, establece una definición de los Ministros de Estado como “...los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado.”¹⁷⁰ De nueva cuenta, se advierte un principio más de Bonnin.

Así, para ser nombrado Ministro se requiere *-además de la confianza del Presidente-* nacionalidad chilena, 21 años de edad y *reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública*. Los cuales se precisarán más adelante.

De iure, la igualdad de oportunidades para ingresar a la administración pública se sustenta en la idoneidad y capacidad para desarrollar la función pública. En consecuencia, constituye una prerrogativa garantizada por los artículos 38 y 19, N°16 y N°17 de la Constitución de la República de Chile¹⁷¹, reconociendo al servicio civil de carrera como la base de la administración pública:

Artículo 38.- Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, ***garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.***

Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.¹⁷²

Lo anterior, guarda una relación congruente con el artículo 19, N°16 y N°17 de la Constitución de la República de Chile, transcritos con anterioridad. Pues es

¹⁷⁰ Cfr. art. 33 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (digital.gob.cl), texto actualizado a diciembre de 2019, decreto supremo N°100.

¹⁷¹ Cfr. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (digital.gob.cl), texto actualizado a diciembre de 2019, decreto supremo N°100.

¹⁷² El énfasis en negritas y cursiva es propio. Cfr. art. 38 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (digital.gob.cl), texto actualizado a diciembre de 2019, decreto supremo N°100.

indudable que el Estado está al servicio de las personas para con la finalidad de promover y materializar el bien común, respetando los derechos y garantías constitucionales; todo lo cual, partiendo de un aspecto básico, la igualdad y no discriminación.

A juzgar por el contenido de los artículos citados, la contratación de personas para desarrollar una actividad privada a cambio de una remuneración justa, se basa en la capacidad e idoneidad; de allí que, opera la misma regla para ocupar un cargo público, y que el nombramiento discrecional constituya una excepción. Luego entonces, el Estado tiene como deber garantizar el acceso y dedicación a cualquier tipo de empleo privado, así como a la función pública en igualdad de oportunidades, con base en la idoneidad y capacidad para el desarrollo del cargo que se encomiende.

De allí que, en el artículo 38 constitucional se garantice la carrera funcionaria, bajo los principios de idoneidad y profesionalización, en igualdad de oportunidades de ingreso. Esto es, igualdad de admisión y no discriminación más allá del perfil idóneo a la función pública y la capacidad para ingresar a la Administración Pública.

Así las cosas, el Ministro chileno es nombrado discrecionalmente por excepción, debido a que en todo momento debe reunir los requisitos para ingresar a la Administración Pública.

Sin duda, esa es la razón por la cual la República de Chile tiene la mejor de las administraciones públicas en América Latina, toda vez que eleva a rango constitucional el acceso en igualdad de oportunidades para ocupar un cargo público, garantiza la protección del derecho humano a que los servidores públicos gocen de una carrera administrativa, sustentada en el profesionalismo, en la capacitación que desarrolle y perfeccione las habilidades y capacidades de los funcionarios.

Lo mejor, es que asegura la igualdad de oportunidades para ingresar a la administración pública y que es el punto determinante para mejorar la

administración pública mexicana; derecho que no se tiene reconocido ni garantizado a los mexicanos.

Así, la Normativa del Servicio Civil en Chile se sustenta con la Celebración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en 2003. El motivo del impulso por intentar profesionalizar a los servidores públicos del Poder Ejecutivo, nace en la necesidad de contar con un cuerpo funcionarial al servicio de la persona, que con la aplicación de la ley promueva el bien que es común a todos; corregir una incorrecta ética pública, la falta de transparencia y rendición de cuentas; así como en el deber de evaluar la actividad del servicio público, y, principalmente, la profesionalización de los servidores públicos, quienes integran al gobierno y a la administración pública.

En consecuencia, las bases establecidas en la Constitución chilena son una muestra clara de la transición del Estado absolutista al Estado administrativo y, posteriormente al Estado de Derecho que representó el progreso de la administración pública, alejada de la arbitrariedad, improvisación y capricho de los gobernantes.

Finalmente, con sustento en aquel artículo constitucional se crearon las leyes 19882 y 20995 que dan forma y contenido a la carrera en la función pública.

b) La Ley DFL1/DFL1-19653 Orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado

Esta Ley se promulgó el 13 de diciembre de 2000, y su última reforma se realizó el 15 de febrero de 2018. En ella se establecen las bases generales de la administración del Estado (administración general), sobre administración pública (administración interna) y acerca de la probidad administrativa (ética y responsabilidades del servidor público).

De igual forma, señala que en todo momento los órganos que integran la administración general, actuarán en observancia al principio de legalidad y

constitucionalidad; esto es, que la administración pública fomenta y materializa el Estado Constitucional de Derecho. Por tanto, realizarán todo aquello que se encuentre dentro de sus atribuciones y competencias expresamente establecidas en las leyes, para preservar el orden público, la seguridad y promover el bien que es común a todos los chilenos, al satisfacer las necesidades que conciernen a todas las personas.

Como lo estableció Bonnin, administrar un Estado es función de un solo sujeto, como una función unitaria que, de ser procedente y útil, requerirá de un consejo para aplicar leyes en cada parte del territorio y sobre todos los integrantes de una colectividad; mientras que juzgar es labor de varios, a la manera de colegiación, pues la interpretación de la norma a casos concretos requiere ser realizada en torno a un cúmulo de pruebas y circunstancias muy particulares. Así, el artículo 1º se señala que:

[...] El presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes.

La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos de servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

Así, los colaboradores del Presidente son los ministros, los intendentes, los gobernadores y los órganos y servicios públicos creados para realizar la función de satisfacer las necesidades comunes a todos los ciudadanos, a través de la aplicación de la norma jurídica en cada parte del territorio. Incluyéndose al Contralor General, al titular del Banco Central, como también a los gobiernos regionales, municipales y empresas públicas, que en todo momento tienen el deber de estar al servicio de la persona.

Lo anterior, representa otro principio de Bonnin, en razón de que el artículo 3º de la Ley DFL 1 que se aproxima en cierto modo a la definición establecida por el padre de la Administración Pública:

Artículo 3º.- La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.

La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes.

Como se aprecia, el artículo tercero contiene elementos de la definición de administración pública establecida por Bonnin. Un aspecto muy relevante e importante para la actividad administrativa de un Estado. Porque efectivamente, el desarrollo de una nación depende de la administración pública, que se encarga de materializar los principios y derechos reconocidos en la Constitución y leyes, desde el momento en que el administrador público encuentra una definición o la esencia de la administración pública en la ley. Cómo sucede en el derecho civil al definirse y clasificarse los actos jurídicos; en el derecho de familia al definirse los actos de matrimonio, divorcio, adopción, etcétera; en el derecho penal, al establecerse qué es delito, sus modalidades, tipos, etcétera.

A juzgar por lo anterior, es indispensable que en las leyes sobre administración pública no se pierda de vista la definición y la importancia de ocupar

un cargo público en la administración del Estado. Pues en ello comienza la eficacia y eficiencia que deben observar los servidores públicos en la administración de los medios públicos y para cumplir conforme a derecho en el ejercicio de la función pública que se encomienda.

Como resultado de la teoría de la administración pública establecida por Bonnin, el artículo 7º y 11 de la Ley DFL1, precisa el principio de jerarquía en la administración pública:

Artículo 7º.- Los funcionarios de la Administración del Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado. Deberán cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio y obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico.

Artículo 11.- Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia.

Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la agilidad y oportunidad de las actuaciones.

La jerarquía en la administración pública implica que las decisiones tomadas desde el ámbito político por naturaleza se transformarán en decisiones administrativas; de ejecución de normas, políticas públicas, programas estatales, cumplimiento de convenios de desempeño, etcétera. Que deberán cumplirse para materializar el bien común y preservar el orden público.

Luego, un principio más de Bonnin, se plasma en la Constitución de Chile y por consecuencia, en la ley orgánica de su administración pública, al señalar que debe existir un servicio civil de carrera que permita generar los administradores públicos que necesita el Estado para satisfacer las necesidades comunes a todos los ciudadanos. Dicho principio se contiene de la siguiente forma:

Artículo 15.- El personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.

Artículo 16.- Para ingresar a la Administración del Estado se deberá cumplir con los requisitos generales que determine el respectivo estatuto y con los que establece el Título III de esta ley, además de los exigidos para el cargo que se provea.

Todas las personas que cumplan con los requisitos correspondientes tendrán el derecho de postular en igualdad de condiciones a los empleos de la Administración del Estado, previo concurso.

Artículo 20.- La Administración del Estado asegurará la capacitación y el perfeccionamiento de su personal, conducentes a obtener la formación y los conocimientos necesarios para el desempeño de la función pública.

Sin duda, una eficiente y eficaz administración pública depende de la existencia de un servicio civil de carrera, mediante el cual se permita perfeccionar las habilidades de los administradores públicos, conservar la experiencia en el cargo, y permitir que para ocupar el cargo público jerárquicamente superior a todos, sea desde la ocupación de los más bajos. Pues como bien estableció Bonnin, el cargo jerárquicamente superior implica el dominio de las actividades que implica la función pública encomendada, esto es, la idoneidad para el cargo.

El servicio civil de carrera es un mecanismo que cumple con diferentes finalidades, la más importante consiste en proteger la dignidad de la función pública. Pues no hay acto más indigno que ocupar un cargo público para el cual no se está capacitado ni preparado, esto es, designar a un servidor público que ha sido descuidado en la técnica, profesionalismo y jerarquía de la administración pública. Ello se contempla, en el artículo siguiente:

Artículo 17.- Las normas estatutarias del personal de la Administración del Estado deberán proteger la dignidad de la función pública y guardar conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado.

De la Ley DFL1 se advierte también la importancia de establecer la disociación entre el ámbito político y la administración pública. Pues como dijo Bonnin, el principio primigenio de la administración pública es el gobierno, pero la política es el denominador común de ambos, pero ello no quiere decir que sean lo mismo. La diferencia existente entre la administración pública y la política, se encuentra en que la última establece los principios y bases para generar cambios en la sociedad, mientras que aquella se encarga de que toda decisión tomada por los gobernantes se materialice a través de la aplicación de la ley en cada espacio del territorio. Es decir, la administración pública es el órgano técnico que se encarga de la función de dar, quitar o conservar todo recurso público para beneficio de las personas.

Bajo esa tesitura, los administradores públicos son servidores técnicos, y por tanto, en esa característica se sustenta el servicio civil de carrera, así como la necesidad de que se mantengan ajenos a actividades políticas dentro de la administración. Lo anterior, se encuentra plasmado en el artículo 19 que dispone que “[...] *El personal de la Administración del Estado estará impedido de realizar cualquier actividad política dentro de la Administración.*”

Con ello también se encuentra la ruptura del sistema de botín político en cada alternancia del poder ejecutivo de la República de Chile. Dicho sistema implica que, como titular de la administración pública, tendría la potestad de repartir las titularidades de los órganos colaboradores de la administración del Estado, para designar a sus integrantes de campaña. El sistema de botín político transgrede la eficiencia y eficacia de la administración pública, pero además fomenta la asociación entre política y administración pública.

Los ministerios

Bonnin señaló la existencia de administraciones especiales, que proveen del bien común a la ciudadanía mediante la satisfacción de las necesidades que son comunes a todos. Por tanto, estas administraciones especiales recaen en los ministerios: de medio ambiente, de guerra, de salud, de seguridad, etcétera.

En ese sentido, la Ley DFL1 tiene a bien definir qué son los Ministerios:

Artículo 22.- Los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones.

Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.

[...]

Así, por consecuencia los Ministros responden por la gestión de los ministerios. Acorde a las políticas e instrucciones que el Presidente señale. A través del artículo 23 de la Ley DFL1 se plasma ese principio de Bonnín, consistente en que toda decisión política se transforma en una acción administrativa.

A su vez, cada Ministerio se apoya en subsecretarios que se traducen en los colaboradores inmediatos. Y tienen el deber de coordinar la acción de los órganos y servicios públicos especiales, cuentan con fe pública, y ejercen la administración interna del Ministerio.¹⁷³

Los ministerios, se desconcentran territorialmente en Secretarías Regionales Ministeriales, y a su cargo estará un Secretario Regional Ministerial.

Luego, la organización de los Ministerios, es la siguiente:

¹⁷³ Cfr. art. 24 de la Ley DFL1, *DFL-1DFL-1-19653 17-NOV-2001 MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA - Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional (bcn.cl)*.

- i. Subsecretaría;
- ii. Secretaría Regional Ministerial;
- iii. Jefes de División;
- iv. Departamento;
- v. Sección; y
- vi. Oficina.

Por otro lado, un aspecto interesante es que la Ley DFL1 también define al servicio público, de la siguiente manera:

Artículo 28.- Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar...

En consecuencia, estos servicios públicos se administran por cada Ministerio, de forma centralizada o descentralizada. Por ejemplo, la Dirección Nacional del Servicio Civil es un servicio público descentralizado que en principio es vigilado y administrado por el Presidente de la República de Chile, a través del Ministerio de Hacienda. Se tiene a bien citar el contenido del artículo 29:

[...] Los servicios públicos serán centralizados o descentralizados. Los servicios centralizados actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente.

Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial.

Todo servicio público es ejecutado por un jefe superior denominado Director, quien es el funcionario de más alta jerarquía dentro del servicio. También son identificados como jefes de servicio, y les corresponde dirigir, organizar y administrar el servicio que se les encomiende, asimismo controlar y velar por el cumplimiento de objetivos. En todo momento responden de su gestión.¹⁷⁴

En este punto, debe recordarse que con anterioridad se hizo alusión al principio de Bonnin, que se refiere a que administrar es tarea de un solo sujeto y que excepcionalmente se podría contar con un consejo para orientar las decisiones y ejecutarlas. De tal manera, el artículo 31 de la Ley DFL1 contempla este principio de la administración pública:

[...] En circunstancias excepcionales la ley podrá establecer consejos u órganos colegiados en la estructura de los servicios públicos con las facultades que ésta señale, incluyendo la dirección superior del servicio.

La organización interna de cada servicio público se integra por los niveles de Dirección Nacional, Direcciones Regionales, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina.¹⁷⁵

De modo que, la función pública de administración no es tarea sencilla, ni puede encomendarse a cualquier funcionario público. De allí, que desde la Constitución y en la respectiva ley orgánica, se establezca nuevamente los requisitos de elegibilidad e idoneidad para la función pública:

Artículo 40.- Los Ministros de Estado y los Subsecretarios serán de la exclusiva confianza del Presidente de la República, y requerirán, para su designación, ser chilenos, tener cumplidos veintiún años de edad y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública.

[...]

¹⁷⁴ Cfr. art. 31 de la Ley DFL1, *DFL-1DFL-1-19653 17-NOV-2001 MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA - Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional (bcn.cl)*.

¹⁷⁵ Cfr. art. 32 de la Ley DFL1, *DFL-1DFL-1-19653 17-NOV-2001 MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA - Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional (bcn.cl)*.

La carrera funcionaria

Conforme al artículo 42 de la Ley DFL1 se prevé la carrera funcionaria, que se instrumenta en la organización de los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los servicios públicos. La carrera en la administración pública considera especialmente el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.¹⁷⁶

Se sigue que la carrera funcionaria es un deber, así conforme al artículo 45 de la Ley DFL1, se señala:

[...] Este personal estará sometido a un sistema de carrera que proteja la dignidad de la función pública y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado.

La carrera funcionaria será regulada por el respectivo estatuto y se fundará en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, para cuyo efecto existirán procesos de calificación objetivos e imparciales.

Las promociones deberán efectuarse, según lo disponga el estatuto, por concurso, al que se aplicarán las reglas previstas en el Artículo anterior, o por ascenso en el respectivo escalafón.

Como resultado del servicio de carrera se encuentra la dignidad de la función pública, y se privilegia el conocimiento técnico sobre la materia específica, el profesionalismo y la jerarquía. Esto es, que a través de los principios de mérito, antigüedad y la idoneidad, y con base en una evaluación objetiva e imparcial, se logra la permanencia y el ascenso en la función pública.

Estas disposiciones en la legislación de Chile guardan una identidad con la teoría de la administración pública de Bonnin, quien ya hablaba de la jerarquía, del principio de marcha gradual establecido por Mirabeau, y de las capacidades que debe tener el administrador público, que para ocupar el cargo jerárquicamente superior

¹⁷⁶ Cfr. art. 43 de la Ley DFL1, *DFL-1DFL-1-19653 17-NOV-2001 MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA - Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional (bcn.cl)*.

debe haber pasado por los puestos más bajos. Ya que la experiencia obtenida por la antigüedad y permanencia en el cargo, fomentan la dignidad en la función pública.

El perfil idóneo es una clave para ingresar a la administración pública, pero este perfil no se constituye únicamente por el título en cierta ciencia, arte o área de conocimiento, sino que se integra como resultado de una carrera funcional que avala la gestión de los recursos públicos, la preparación, evaluación, en pocas palabras, por la experiencia.

Ese perfil idóneo, en todo momento ya sea para ingresar o ascender, debe someterse a prueba mediante concurso público, y demostrar tener las capacidades, aptitudes, conocimientos y ética en la función pública. En consecuencia, cada servidor público lleva una hoja de vida, en la cual se asentarán los méritos y deficiencias.

La hoja de vida o de servicio, no se sustenta en títulos, diplomas, constancias, etcétera. Es el ADN del servidor público en la función administrativa, que permite que se identifique y lo reconozcan como un perfil idóneo.

A) El ingreso

Conforme al artículo 44 de la Ley DFL1 se señala que “[...] *El ingreso en calidad de titular se hará por concurso público y la selección de los postulantes se efectuará mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una apreciación objetiva de sus aptitudes y méritos.*”

B) La permanencia

La estabilidad o permanencia es otro principio de la carrera funcional; que da certeza y seguridad en el administrador público de que su destitución o remoción no será resultado de un acto arbitrario. A su vez, rompe con el sistema de botín político.

Así, la remoción en el cargo opera únicamente por causas objetivas que se basan en un desempeño deficiente, por jubilación, por incumplimiento de obligaciones, y siempre con base en los resultados de evaluaciones de desempeño.

Incluso, la renuncia está sometida a una justificación basada en las anteriores causas.

El artículo 46 señala:

[...] este personal gozará de estabilidad en el empleo y sólo podrá cesar en él por renuncia voluntaria debidamente aceptada; por jubilación o por otra causal legal, basada en su desempeño deficiente, en el incumplimiento de sus obligaciones, en la pérdida de requisitos para ejercer la función, en el término del período legal por el cual se es designado o en la supresión del empleo. Lo anterior es sin perjuicio de la facultad que tiene el Presidente de la República o la autoridad llamada a hacer el nombramiento en relación con los cargos de exclusiva confianza.

El desempeño deficiente y el incumplimiento de obligaciones deberá acreditarse en las calificaciones correspondientes o mediante investigación o sumario administrativo.

Los funcionarios públicos sólo podrán ser destinados a funciones propias del empleo para el cual han sido designados, dentro del órgano o servicio público correspondiente.

[...]

Cargos de exclusiva confianza

Por excepción la Constitución Política de Chile y la Ley Orgánica sobre las bases generales de la administración pública, permiten que el Presidente de la República otorgue a ciertos empleos públicos, la calidad de exclusiva confianza. Esta categoría de funcionarios públicos opera únicamente en los tres primeros niveles jerárquicos del órgano administrativo o del servicio. Así, tratándose de los Ministerios, uno de los niveles jerárquicos corresponde a los Secretarios Regionales Ministeriales; y en el caso de los servicios públicos, a los subdirectores y directores regionales. Del mismo modo, si determinado órgano administrativo o servicio público, no cuenta con

los cargos mencionados anteriormente, la ley podrá otorgar esta calidad sólo a los empleos que correspondan a los dos primeros niveles de gobierno.

Conforme al artículo 49 de la Ley DFL 1, se otorga la categoría de funcionario de exclusiva confianza a “[...] *aquéllos sujetos a la libre designación y remoción del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer el nombramiento.*”

A través del servicio de carrera se establecen diversos sistemas que tienden a estimular el mejor desempeño y desarrollo de los servidores públicos, o lo que es lo mismo, premiar la idoneidad del desempeño.

Finalmente, el Estado chileno reconoce como principal obligación la de establecer la carrera funcionaria, y otorgar las garantías de seguridad y certeza de que todo ciudadano chileno ingrese a la administración pública en igualdad de oportunidades, así como de prepararlos y perfeccionarlos para servir a la sociedad.

Como conclusión, el artículo 52 de la Ley DFL1, señala a la probidad como un principio que guía el ejercicio de la función pública del funcionario. De allí, que la carrera funcional tiende a que el servidor público actúe en todo momento conforme al principio de probidad administrativa. Es decir, que mantenga una conducta correcta, la honestidad en el desempeño y lealtad a la función pública encomendada, satisfaciendo siempre el interés que es común a todos, sobre aquel que es particular.

c) La Ley 19882 y Ley 20955: Dirección Nacional del Servicio Civil y Sistema de Alta dirección Pública

Dirección Nacional del Servicio Civil

Esta Ley regula la materia correspondiente a la política de personal, funcionarios públicos, y la carrera funcionaria. Su promulgación y publicación se efectuaron el 11 y 23 de junio de 2003, con una clara reforma en 5 de septiembre de 2018.

Por otro lado, las modificaciones que se realizaron a esta Ley consistieron en:

- a) Incremento por desempeño colectivo el cual se concede a los funcionarios que realizan su función pública en equipos, unidades o áreas de trabajo, en relación con el grado de cumplimiento de las metas fijadas anualmente a cada uno de ellos. El incremento asciende del 2 al 4% en relación con el cumplimiento de metas de gestión, es decir, habrá un incremento del 4% si el cumplimiento de objetivos es superior al 90%, y del 2% si es inferior al 90% pero igual o superior al 75%.

- b) Ahora bien, para acceder a este incremento el procedimiento es:

Primero, el jefe superior de cada servicio define anualmente los equipos, unidades o áreas de trabajo en relación con los parámetros territoriales o funciones: territoriales son aquellos que se establezcan a nivel nacional, regional o provincial. De tal forma que cada equipo, unidad o área deberá desarrollar tareas importantes para lograr la misión institucional, generar información para medir indicadores, y dichos equipos estarán a cargo de un funcionario responsable de la dirección de cumplimiento de metas.

Segundo, si al momento de definir los equipos de trabajo la institución cuenta con menos de 20 funcionarios, podrán formarse equipos con la aprobación del Ministerio de Hacienda para integrar el incentivo al incremento por desempeño institucional, de tal forma que el incremento del incentivo será al 9% en el supuesto de que se cumpla el 90% o más de las metas institucionales, o a un 4.5% si se alcanza el 75% o más y que no superen el 90%.

Tercero, cada jefe superior de servicio es el que definirá para los equipos o unidades de trabajo, las metas de gestión pertinentes y relevantes, los objetivos que contribuyan a mejorar el desempeño institucional, los diferentes indicadores y mecanismos para verificar cumplimiento.

Cuarto, tanto las metas como los indicadores se encuentran vinculados a las definiciones de misión institucional, objetivos y productos de cada ministerio o servicio. Los cuales se validan en el sistema de planificación y control de gestión del Programa de Mejoramiento de la Gestión.

Seguido, el cumplimiento de metas será verificado por la auditoría interna de cada ministerio o servicio.

Por tanto, los actos administrativos que tengan como finalidad aplicar este incentivo, deberán formalizarse mediante decreto o resolución, aprobado por el subsecretario de cada ministerio o servicio.

Finalmente, en el caso de que se haya alcanzado más del 90% de cumplimiento de metas, el incentivo incrementará hasta un 4% adicional, que se calculará con recursos excedentes de la institución a consecuencia de que otras unidades no hayan obtenido dicho nivel de cumplimiento.

Por otra parte, se establecen bonificaciones por retiro para los funcionarios de carrera que voluntariamente dejaron el cargo, que tengan 65 o más años de edad y que cumplan con los requisitos señalados por la norma. Las cuales se otorgarán conforme al sistema de administración, el cual no es objeto de análisis en este apartado.

Asimismo, establece un sistema de becas para impulsar e incentivar el crecimiento, desarrollo y nuevas capacidades para perfeccionar la función pública así como las buenas prácticas laborales.

De allí, que el artículo sexto establezca un premio anual por excelencia institucional para tres instituciones que, siendo beneficiarias de incentivos vinculados al desempeño institucional, se hayan destacado por resultados alcanzados, eficiencia institucional productividad y calidad de los servicios proporcionados a los ciudadanos. El premio consiste en la asignación y entrega de un monto equivalente al 5% cuando se logre el 100% de los objetivos anuales fijados, el cual será administrado y otorgado por la Dirección Nacional del Servicio Civil.

En el artículo séptimo se establece una bonificación por retiro, única para los servidores de carrera que voluntariamente se retiren del cargo. Dicha bonificación consiste en el equivalente a un mes de remuneración por cada dos años de servicio durante un lapso de once meses.

Asimismo, establece un reconocimiento de periodos discontinuos para el cálculo de la bonificación, el cual sólo procederá cuando se tengan al menos 5 años de desempeño ininterrumpido y anteriores a la fecha de la postulación. En todo momento, la base para el cálculo de la bonificación será el promedio de la remuneración mensual de los últimos 36 meses anteriores al retiro.

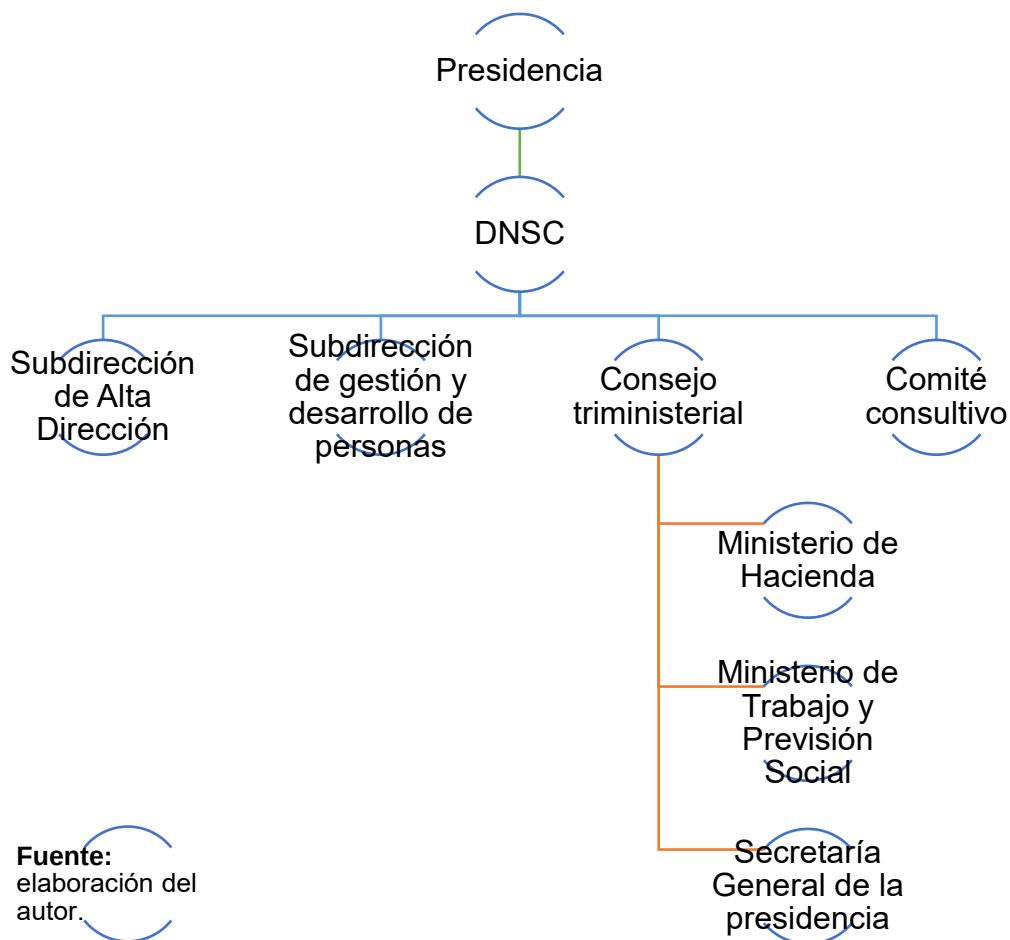
La efectividad de la bonificación se pone a disposición del servidor público, siendo en un pago total realizado por el servicio civil, o en 120 mensualidades realizado por la administración del fondo.

Luego, el artículo vigésimo sexto se refiere a la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, la cual conforme a al artículo 1 de dicho artículo, la define como:

...un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda, y que tendrá por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado.¹⁷⁷

Así las cosas, la estructura de la Dirección del Servicio Civil, es la siguiente:

¹⁷⁷ Cfr. Ley 1982, Biblioteca Nacional de Chile
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211480&idParte=0>.



La Presidencia de la República de Chile se mantiene vinculada con a la Dirección del Servicio Civil, el Ministerio de Hacienda. De allí que la Presidencia guarde una estrecha relación con la el servicio civil, y los nombramientos de confianza (discrecionales) sean la excepción y no la regla para ocupar cargos públicos en la administración pública.

La Dirección Nacional del Servicio Civil es un servicio público descentralizado y tiene por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de los funcionarios públicos chilenos en los servicios de la administración del Estado.

Dígase que, conforme al artículo 2 del artículo vigesimosexto, las atribuciones de la Dirección Nacional del Servicio Civil, que se materializan a través de la Subdirección de Alta Dirección y de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas, son:

➤ Subdirección de Alta Dirección:

- a) Diseñar e implementar los planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de altos directivos públicos.
- b) Construir y administrar un registro de los cargos de altos directivos públicos que comprenda la información relevante de los mismos (hoja de servicios).
- c) Realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado a efecto que sirvan de base para proponer las asignaciones de alta dirección y funciones críticas.
- d) Apoyar administrativa y técnicamente al Consejo de Alta Dirección

➤ Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas:

- e) Diseñar las políticas de administración de personal del sector público, en el marco del proceso de modernización.
- f) Promover reformas y medidas tendientes al perfeccionamiento de la gestión de servidores públicos.
- g) Asesorar en materia de personal de alto nivel a toda autoridad de gobierno, subsecretarios, y jefes de servicios.
- h) Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o gestión de personas de los ministerios y servicios, así como asesorar en la elaboración de los perfiles de los cargos de alta dirección pública.

- i) Incorporar como política de personal, las variables que eviten todo tipo de discriminación: género, sexualidad, religión, étnica, discapacidad física, entre otras.
- j) Construir y administrar un registro de consultores externos especializados en servicios de asesoría para procesos de selección de servidores públicos, desarrollo y gestión, así como mecanismos de evaluación.
- k) Realizar estudios sobre los temas inherentes a las funciones públicas especiales.
- l) Implementar programas de inducción para servidores públicos que ingresen a la administración.
- m) Impartir normas de observancia general sobre gestión y desarrollo de personas a los ministerios y servicios dependientes a ellos, concernientes a reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción y capacitación, sistema de promoción, calificaciones y toda aquella materia referida a buena práctica laboral.
- n) Impartir normas de aplicación general para elaboración de códigos de conducta ética sobre la función pública.

El Consejo Triministerial es el encargado de velar por la calidad técnica y la coherencia intersectorial en el desarrollo de las diversas funciones de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Ante él, la Dirección presenta el balance de gestión integral y el plan estratégico institucional.

Por su parte, el Comité Consultivo se integra por expertos en gestión servidores públicos, representantes de la Administración y de las asociaciones de funcionarios de la administración pública.

De iure, esta Ley vincula hasta el nivel jerárquico superior a la política de profesionalización de la administración pública, así, en el artículo 7º bis señala que:

Artículo 7° bis: Los cargos de jefes de departamento y los de niveles de jefaturas jerárquicos equivalentes de los ministerios y servicios públicos, serán de carrera y se someterán a las reglas especiales que se pasan a expresar:

- a) La provisión de estos cargos se hará mediante concursos en los que podrán participar los funcionarios de planta y a contrata de todos los ministerios y servicios regidos por este Estatuto Administrativo que cumplan con los requisitos correspondientes, que se encuentren calificados en la lista N°1, de distinción y que no estén afectos a las inhabilidades establecidas en el artículo 50. En el caso de los empleos a contrata se requerirá haberse desempeñado en tal calidad, al menos, durante los tres años previos al concurso.
- b) Como resultado del concurso, el comité de selección propondrá a la autoridad facultada para efectuar el nombramiento, los nombres de a lo menos tres ni más de cinco candidatos pertenecientes a la planta del ministerio o servicio que realice el concurso, que hubieren obtenido los mejores puntajes respecto del cargo a proveer. En el evento que no hay un número suficiente de candidatos de planta idóneos para completar dicha terna, ésta se completará con los contratos y los pertenecientes a otras entidades, en orden decreciente según el puntaje obtenido. Para los efectos de estos concursos, el comité de selección estará constituido de conformidad al artículo 18 y sus integrantes deberán tener un nivel jerárquico superior a la vacante a proveer. Con todo, en los casos en que no se reúna el número de integrantes requerido, el jefe superior del servicio solicitará al ministro del ramo que designe los funcionarios necesarios para este efecto.
- c) A falta de postulantes idóneos, una vez aplicado el procedimiento anterior, deberá llamarse a concurso público;

- d) La permanencia en estos cargos de jefatura será por un periodo de tres años. Al término del primer período trienal, el jefe superior de cada servicio, podrá por una sola vez, previa evaluación del desempeño del funcionario, resolver la prórroga de su nombramiento por igual periodo o bien llamar a concurso.

Los funcionarios permanecerán en estos cargos mientras se encuentren calificados en la lista N°1, de distinción;

- e) Los funcionarios nombrados en esta calidad, una vez concluido su período o eventual prórroga, podrán re concursar o reasumir su cargo de origen, cuando proceda, y
- f) En lo no previsto en el presente artículo, estos concursos se regularán, en lo que sea pertinente, por las normas del Párrafo 1° del Título II.

En este precepto, se encuentran los principios de igualdad, permanencia, profesionalización, y competencia. Todo lo cual, garantiza el acceso en igualdad de circunstancias a la administración pública, y desplaza la discrecionalidad en los nombramientos. Ya que la regla para ocupar cargos públicos es la aptitud, capacidad, experiencia en la administración pública e idoneidad, y la excepción es la discrecionalidad en el nombramiento. Así, el concurso público y la promoción a cargos públicos de superior jerarquía a través de la carrera funcional, se transforman en la garantía de la libertad de trabajo e igualdad para ocupar cargos públicos.

Esta ley **contempla el empleo a prueba** como un sistema del proceso de selección para el ingreso del personal. Siempre será optativo para el jefe superior del servicio de carrera. Y tendrá una duración de 3 y 6 meses sin poder prorrogarse. Posteriormente se efectúa una evaluación del desempeño, y de proceder, se emite el nombramiento en calidad de titular.

A juzgar por lo anterior, ha quedado precisado qué es y cómo se estructura la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Sistema de Alta Dirección Pública

Este sistema está enfocado principalmente para los funcionarios de la exclusiva confianza y que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas, y cuyas funciones sean *predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad*.

Se aplicará en servicios públicos a que se refiere el Título II de la Ley N° 18.577 (actualmente Ley DFL1/DFL1-19653) con excepción de la Presidencia de la República, subsecretarías, Consejo de Defensa del Estado, Agencia Nacional de Inteligencia, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Dirección de Presupuestos, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes e instituciones de educación superior estatales. En la Dirección General de Obras Públicas y en la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, a los cargos del segundo nivel jerárquico; en Gendarmería de Chile, a los subdirectores técnico y de administración y finanzas; y, en el Servicio de Impuestos Internos, al cargo de Director Nacional.

En consecuencia, a esta categoría de servidores públicos se les denomina “*altos directivos públicos*.” Así, en el artículo Trigésimo séptimo se establece que los cargos entregados a ellos, deberán corresponder a jefes superiores de servicio y al segundo nivel jerárquico del respectivo organismo.

A saber, para ocupar un cargo de alto directivo, se debe pertenecer a la planta de directivos. Los subdirectores y directores regionales serán siempre cargos del segundo nivel jerárquico.

Así, corresponde ahora precisar qué y cómo es la organización del Sistema de Alta Dirección Pública.

Por consiguiente, el artículo trigésimo quinto de la ley, dice:

...al que estarán sujetos los funcionarios de la exclusiva confianza de la autoridad competente que se señalarán, que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de éstos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad. Para los efectos de esta ley, estos funcionarios se denominarán “altos directivos públicos.”

Se advierte que, un aspecto importante de esta ley es que limita la facultad discrecional de nombramientos de servidores públicos, al establecer en el artículo trigésimo sexto bis que el Presidente podrá eximir de la aplicación del mecanismo de selección de los altos directivos públicos hasta 12 cargos, mediante decreto publicado dentro de los 3 meses siguientes al inicio del periodo presidencial, el cual deberá remitirse al Consejo de Alta Dirección Pública.

A saber, el Presidente sólo podrá ejercer por una sola vez la facultad señalada. Pero los nombramientos deberán efectuarse con personas que cumplan con los requisitos y los perfiles para desempeñar la función pública encomendada.

Todo cargo vacante deberá ser provisto conforme al Sistema de Alta Dirección Pública.

Mediante el artículo trigésimo octavo, se excluye de la categoría de “Altos directivos públicos” a quienes desempeñen cargos de intendentes, gobernadores y embajadores. El Sistema de Alta Dirección Pública no será aplicado a aquellos cargos que señalen como requisito el ser servidos de manera exclusiva por oficiales activos de las Fuerzas Armadas, Carabineros o la Policía de Investigaciones de Chile.

Luego entonces, los cargos que por excepción realice discrecionalmente, deberán proveerse con personas que cumplan con los requisitos legales de elegibilidad y los perfiles para el desempeño de la función pública encomendada. Y bajo la condición

de que dichos perfiles deben encontrarse aprobados por el Consejo antes de realizarse el nombramiento.

Esta ley tiene una incidencia importante, pues al tener como objetivo el perfeccionamiento de la administración pública, mediante la selección de los mejores perfiles para desempeñar un cargo público de exclusiva confianza, obliga a que ellos respondan por la gestión eficaz y eficiente de las funciones encomendadas.

La función del alto funcionario que dirige la actividad administrativa del Estado, de iure se basa en la competencia profesional, la integridad y probidad; pues estos son criterios básicos tanto para el acceso como para la permanencia y evaluación de servidores públicos.

A su vez, se impone que, para ejercer un cargo de alta dirección pública, es indispensable tener un título de una carrera de por lo menos 8 semestres de duración, emitido por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocidos por éste, como también acreditar una experiencia profesional mayor a 5 años.

La función del Consejo de Alta Dirección Pública

El Sistema de Alta Dirección Pública, rompe con la facultad discrecional de nombramiento que se delega a los ministros y subsecretarios, ya que el Consejo de Alta Dirección Pública, tiene como atribución revisar y aprobar los perfiles profesionales de los candidatos propuestos por ellos. Además, en todo momento el objetivo es que a través de la formulación de los perfiles se permita un proceso de selección competitivo, y sobre la base de la función que representa el cargo.

El consejo tiene la atribución de proponer al Presidente de la República una nómina de 3 o 4 candidatos seleccionados a través de un proceso competitivo para proveer de un cargo de jefe de servicio.

Proceso de selección y nombramiento de altos directivos públicos

A través de la Dirección Nacional del Servicio Civil, se convoca a un proceso de selección que es público y abierto, ampliamente difundido. Durante los ocho meses anteriores al inicio de un nuevo proceso presidencial, se requerirá la autorización del Consejo de Alta Dirección Pública para convocar a los procesos de selección de cargos de alta dirección pública.

A través del registro que lleva la Dirección Nacional del Servicio Civil, es que el Consejo de Alta Dirección Pública invita a participar a aquellos servidores en los concursos siempre que cumplan con el perfil del cargo respectivo.

Así, la discrecionalidad del nombramiento se hace excepción, pues el artículo cuadragésimo noveno, dispone:

ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO NOVENO. Los ministros o subsecretarios o subsecretarios del ramo, actuando estos últimos por delegación de los primeros, y los jefes de servicio respectivos, deberán proponer al Consejo los perfiles profesionales y de competencias y aptitudes que deberán cumplir los candidatos a los cargos de alta dirección pública. La propuesta de perfil deberá incluir los lineamientos generales para el respectivo convenio de desempeño.

Como se ve, la discrecionalidad ya no impera en la designación de cargos públicos. Pues esta facultad se rompe desde el cargo más alto, y sólo podrá usarse la discrecionalidad del nombramiento como excepción, incluso, tiene un margen de aplicación que la delimita de tal forma que no será un acto arbitrario, en razón de que el Consejo de Alta Dirección Pública deberá aprobar el nombramiento discrecional. Sin olvidar que el servidor designado, debe cumplir con los requisitos de elegibilidad y aptitud para el desempeño del cargo.

Así, el ciclo del sistema de botín político se corta, y se hace más objetivo, desplazando la arbitrariedad en la designación o remoción de servidores públicos por la legalidad y racionalidad. En relación a esto, es factible citar el siguiente artículo:

ARTÍCULO QUINCUGÉSIMO OCTAVO.- [...]

Durante los seis primeros meses del inicio del respectivo periodo presidencial, la autoridad facultada para hacer el nombramiento de los altos directivos de segundo nivel jerárquico podrá solicitarles la renuncia, previa comunicación dirigida por escrito al Consejo de Alta Dirección Pública, la que deberá estar fundada. Dicho Consejo estará facultado para citar a la referida autoridad a informar sobre el grado de cumplimiento del convenio de desempeño y los motivos de la desvinculación del alto directivo.

[...]

Sin olvidar que la renuncia siempre será una decisión a tomar por el funcionario de alta dirección pública al inicio del periodo presidencial, pero está siempre tendrá como esencia que se encuentre fundada, y además motivada en los resultados de los convenios de desempeño. Es decir, la aptitud y capacidad del servidor público por estar al servicio de la sociedad.

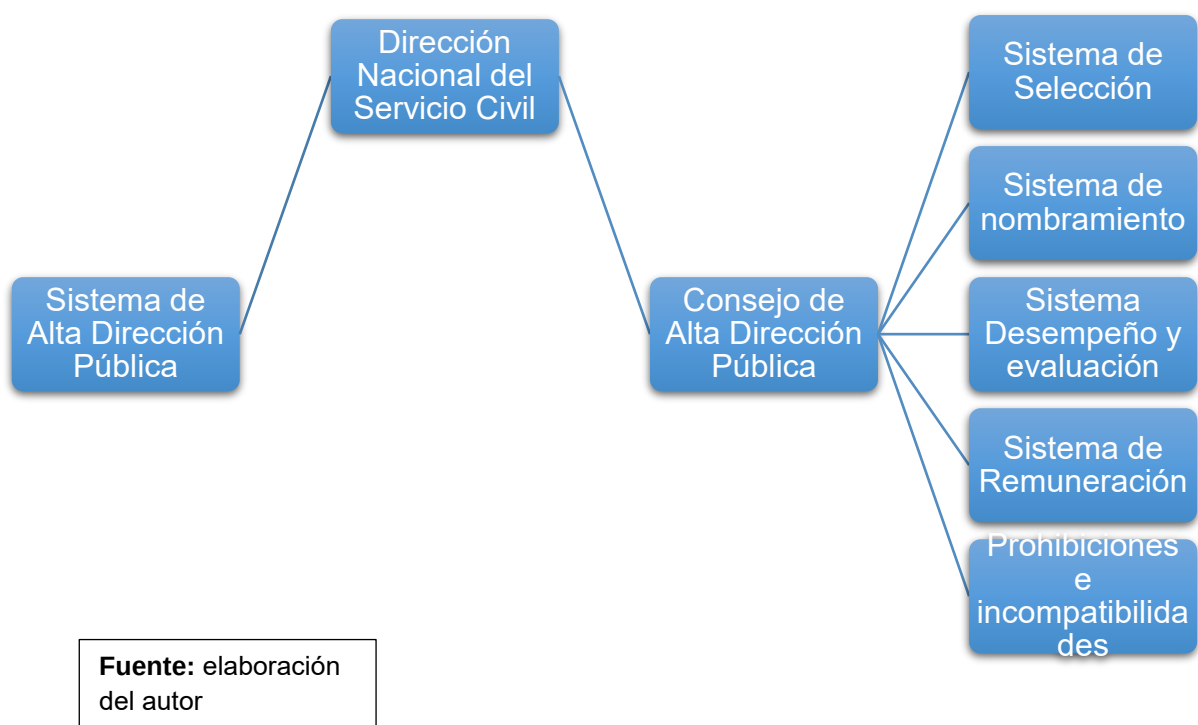
Por otra parte, los nombramientos realizados a través del Sistema de Alta Dirección Pública tendrán una duración de hasta 3 años, con la facultad de renovarlos *-por razones de desempeño, capacidad, y aptitudes-* hasta dos veces por el mismo plazo. Y en todo momento, se tendrán en cuenta los resultados logrados durante su gestión y de las evaluaciones correspondientes. Permitiendo que los nombramientos pueden extenderse más allá del periodo presidencial, otorgando permanencia en el cargo, bajo criterios de capacidad, aptitud y resultados logrados.

Convenios de desempeño y colaboración

Los jefes superiores de servicio tienen el deber de suscribir un convenio de desempeño con el ministro o el subsecretario del ramo. Estos documentos públicos constituyen las metas anuales estratégicas de desempeño y los objetivos de resultados a alcanzar en cada año, con los correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos.

Y el alto directivo público designado, tiene el deber de entregar a su superior jerárquico un informe sobre el cumplimiento del convenio de desempeño. A su vez, los Ministros o subsecretarios del ramo, y jefes de servicio deben remitir a la Dirección Nacional del Servicio Civil, la evaluación y el grado de cumplimiento del convenio.

Sistema de remuneraciones



1.2. Normativa del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal mexicana

Esta ley se expidió con el objetivo de contar con un gobierno eficiente a través de mecanismos de evaluación que permitan valorar y mejorar el desempeño del Estado. La manera de lograr lo anterior se da en la medida en que se cuenta con

servidores públicos aptos y capaces para desarrollar la función pública que se le encomienda.

El servicio civil de carrera en la administración pública federal surgió entre el 2003 y 2006. Siendo la Secretaría de la Función Pública la encargada de dirigir, organizar y operar el servicio profesional de carrera en México.

El sistema de botín político implica no sólo el control del Estado y recursos, sino que puede fomentar una práctica nociva de utilizar las organizaciones del gobierno para obtener ganancias políticas y dar recompensas a los integrantes de partidos políticos a cambio de apoyo electoral.

La ausencia de un servicio profesional de carrera motiva las prácticas caracterizadas por la discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción en la toma de decisión y aplicación de la ley.

Ya desde 1965 se tenía un estudio que indicaba las consecuencias de una centralización excesiva así como las consecuencias de la incongruencia entre el perfil del puesto y las capacidades de los funcionarios públicos.¹⁷⁸

a) La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Esta ley se expidió el 10 de abril de 2003, y determinó el comienzo de la profesionalización del servidor público en México. Como consecuencia de la política de profesionalización del servidor público, y con la intención de romper malas prácticas administrativas causadas por el sistema de botín. Así, la iniciativa de ley expuso como motivo la necesidad de crear un mecanismo que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, y para perfeccionar la función pública para beneficio de la sociedad.

¹⁷⁸ Pardo, María del Carmen, "El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, México, Colegio de México, p.608, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177002>.

Los primeros obstáculos para la implementación de esta ley, consisten en el político (abandonar la tradición de cooptación de cargos públicos en cada alternancia del poder), y de orden laboral (organizaciones sindicales de trabajadores al servicio del Estado).

Esta ley establece un sistema constituido por siete subsistemas:

1. Planeación: se plantea administrar los recursos humanos *-los más correcto sería gestión de recursos humanos para determinar un universo de ingreso de servidores públicos-*;
2. Ingreso: enfocado para servidores públicos y para ciudadanos que desean acceder a la función pública. Todo bajo el pilar de capacidad y concurso público abierto. Con este sistema se busca dar garantía a la igualdad de oportunidades para ocupar un cargo público;
3. Desarrollo profesional: en el se busca determinar los planes de carrera para identificar la trayectoria de un servidor público. En modo alguno, es la orientación del servidor público, el camino en que buscará sus aspiraciones tanto personales (ascenso) como para beneficio de la sociedad;
4. Capacitación y certificación de capacidades: se sustenta en la visión del servicio público, capacidades gerenciales y capacidades técnicas;
5. Evaluación: es un indicador de desempeño del servidor público, que se sustenta en las metas alcanzadas en cada institución. Sirve para determinar la permanencia, remoción o el ascenso;
6. Separación: se determinan las razones que motivan la salida de un servidor público, así como las amonestaciones o sanciones. Por ejemplo: la renuncia, procesos judiciales que priven de la libertad al servidor público, responsabilidades administrativas, etcétera.

7. Control y evaluación: se evalúa el desarrollo del sistema de servicio civil y se marcan pautas de mejora.¹⁷⁹

En el artículo 2º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, señala que el sistema profesional de carrera es “[...] *un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.*”¹⁸⁰

Dicho sistema depende del Poder Ejecutivo Federal, y es dirigido por la Secretaría de la Función Pública, sin embargo, es operado por cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Bajo esa tesitura, los principios en que se sustenta el servicio profesional de carrera son la *legalidad, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.*

El sistema profesional de carrera se creó únicamente para comprender los cargos de:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace.

Por tanto, este sistema excluye a los siguientes servidores públicos del país:

- A) Personal que preste servicios en la Presidencia de la República;**

¹⁷⁹ Cfr. art. 13 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el DOF 09-01-2006, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (diputados.gob.mx)*.

¹⁸⁰ Cfr. art. 2º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el DOF 09-01-2006, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (diputados.gob.mx)*.

- B)** Secretaría de Relaciones Exteriores;
- C)** Secretarios de Despacho;
- D)** Jefes de Departamento Administrativo;
- E)** Subsecretarios;
- F)** Oficiales Mayores;
- G)** Jefe o Titular de Unidad;
- H)** Servidores de la Fuerza Armada;
- I)** Servidores del Sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional;
- J)** Personal del Sistema del Servicio Exterior Mexicano;
- K)** Personal docente;
- L)** Servidores de la rama médica, paramédica;
- M)** Integrantes del Gabinete de Apoyo;
- N)** Servidores que presten servicio mediante contrato y que se sujeten a pago por honorarios.¹⁸¹

Así pues, estos funcionarios públicos escapan de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, principalmente porque muchos de ellos se rigen por un propio sistema de servicio civil de carrera, y otros porque son servidores públicos que se nombran por la facultad discrecional de nombramiento y remoción del Presidente de la República, y la que se delega a los inferiores, por ejemplo, el Secretario de Estado designado a su vez goza de la facultad discrecional de remoción y nombramiento hacia los inferiores.

Puede inferirse que el sistema no logra romper el sistema de botín político y la arraigada tradición corporativista existente en México. Como es indicado por el

¹⁸¹ Cfr. arts. 6º y 8º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el DOF 09-01-2006, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (diputados.gob.mx).

contenido de los artículos 6º, 7º y 8º, hay cargos de libre designación que escapan tanto del servicio civil de carrera como de un control objetivo que permita determinar que quien será designado cuenta con el perfil idóneo al cargo, pero además, de experiencia en la función pública que se le encomienda como consecuencia de la capacidad y aptitud para desarrollar con eficacia y eficiencia el cargo que se le encomienda para beneficio de la sociedad.

Como resultado de la expedición de esta Ley, se reconocieron derechos a los servidores públicos que ingresen a la carrera administrativa. Dichos derechos son la estabilidad y permanencia, recibir los nombramientos correspondientes, percibir las remuneraciones, acceso al ascenso, capacitación en el desempeño de sus funciones, ser evaluado, promover el recurso de inconformidad, como también el pago de una indemnización cuando se le haya retirado de la función injustificadamente.¹⁸²



¹⁸² Cfr. art. 10 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el DOF 09-01-2006, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (diputados.gob.mx).

Dado que la estructura del servicio profesional de carrera se integra de diversos subsistemas que ya fueron señalados anteriormente, se tiene a bien precisar en qué consiste cada uno y cómo funcionan.

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos (gestión de recursos humanos)

Con este subsistema se registra y procesa la información necesaria para establecer perfiles y requerimientos de los diferentes cargos públicos. A la par, opera el registro de los servidores públicos de carrera, y con base en dicha información calcula las necesidades de personal, como también la rotación, retiro y separación de los mismos. La finalidad del registro es que la administración del Estado adquiera el número de funcionarios adecuados para el funcionamiento.

Con el registro también se logra analizar el desempeño y los resultados de los servidores públicos, por tanto, emite conclusiones para el efecto de mejorar el sistema de planeación.

Los artículos 15 y 16 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, señalan que “[...] es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias.” Y que “[...] sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema.”

De tal manera que los datos de cada servidor público van generando la hoja de servicio, pues contiene el proceso de capacitación y desarrollo, y es la identificación para ocupar vacantes de distinto perfil.

Subsistema de ingreso

A juzgar por el artículo 21 de la LSPCAPF, se tiene que los requisitos para ingresar al servicio de carrera, son:

1. Ser ciudadano mexicano;
2. No haber sido sentenciado con pena de prisión por delito doloso;
3. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de culto;
4. No estar inhabilitado ni tener impedimento legal.

A diferencia del sistema chileno, se nota una gran diferencia entre los requisitos. Principalmente, que en Chile sí se promueve una separación entre lo político y lo administrativo, muestra del rompimiento del sistema de botín; mientras que en México, tal requisito no aparece y pareciera que se fomenta el sistema de botín.

En el mismo artículo, se expresa que queda prohibida cualquier discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social. Contrario a las disposiciones chilenas donde, se encuentra justificado, en cierto modo que se excluya a cierta persona para ocupar un cargo público, si ésta no tiene el conocimiento ni la capacidad o habilidad para desarrollar las funciones.

El subsistema de ingreso, se lleva a cabo a través de procesos de reclutamiento que consiste en el concurso público abierto mediante convocatorias que se dan a conocer a través del Diario Oficial de la Federación; selección que consiste en la aplicación de pruebas y exámenes, mediante los cuales se permite determinar objetivamente las capacidades, conocimientos, habilidades y experiencias.

Todo lo anterior permite establecer una garantía al servidor público y ciudadano, del acceso a la función pública al considerarse candidatos que demuestran satisfacer los requisitos del cargo y ser aptos para desarrollar con eficacia y eficiencia la función pública encomendada.

Subsistema de desarrollo profesional

El artículo 35 de la LFSPC precisa que “[...] es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.”

En realidad, este subsistema tiene la intención de que el servidor público de carrera pueda ascender en la administración pública, siempre y cuando cumpla con los requisitos y procedimientos de reclutamiento y selección.

Tal ascenso parte de una valoración objetiva de los resultados obtenido en las evaluaciones de desempeño, promociones y resultados de exámenes de capacitación, certificación y selección.

Asimismo, el sistema permite una movilidad del servidor público en la administración pública, la cual permite el desarrollo y define la trayectoria del servidor. Esta trayectoria es vertical, también llamada de especialidades, y se refiere al interés del servidor público por ocupar cargos de mayor responsabilidad, esto es, ascender en la jerarquía de la administración pública.

La otra forma consiste en una trayectoria horizontal, y se enfoca en la movilidad lateral del servidor público, o lo que es lo mismo, el servidor público se perfila a ocupar espacios vacantes en diferentes dependencias, pero con un rango equivalente al que ostenta. Busca el servidor público encontrar cargos públicos equivalentes pero que corresponden a otros grupos o ramas de la administración pública.

Subsistema de capacitación y certificación de capacidades

Corresponde ahora establecer qué definió el legislador sobre la capacitación y certificación en la función pública del servidor de carrera.

A saber, el artículo 44 de la LSPCAPF, señala:

Artículo 44.- La Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son

inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública...”

Es decir, con este subsistema en el servicio de carrera, se plantea la idea de que el servidor público encontrará el desarrollo y perfeccionamiento de los conocimientos y habilidades que necesita para desarrollar eficientemente la función pública que se le encomienda.

Por consiguiente, la intención del subsistema es preparar al servidor público para dos aspectos: adquirir funciones de mayor responsabilidad o lo que es igual, ayudar al servidor público a que ascienda en la administración pública y, adquirir conocimientos nuevos para ocupar cargos públicos de diferente naturaleza a la que desarrolla.

Así, el proceso final de la instrucción en la función pública, así como la capacitación, es certificar al administrador público en la función que desarrolla. De un cierto modo, esto ayuda a dar credibilidad y legitimidad no sólo al servidor público en el ejercicio de su función, sino la propia legitimación ante la sociedad del servicio de carrera. Esto es, la credibilidad de que los esfuerzos del Estado por perfeccionar los servicios públicos, y hacer eficiente la administración del Estado, es para beneficio de la sociedad.

El administrador público debe ser capaz en la función pública, y esto sólo se logra con estímulos e instruyéndolo en conocimientos que le permitan aplicar la ley de carácter general, como también que las políticas públicas realmente generen el cambio para el cual fueron elaboradas.

Por tanto, como la sociedad está en constante cambio, obliga a que las disposiciones jurídicas sufran modificaciones acordes a la sociedad y tiempo, de tal manera que el administrador público necesita estar actualizado en cómo resolver los problemas que se planteen. Y esto sólo lo puede lograr con una actualización integral que el sistema proporciona.

El fin de esto es desarrollar servidores públicos para que realicen la función pública de una mejor forma, para un mayor beneficio social.

Así, para que el servidor público se mantenga en el cargo necesariamente debe estar actualizado y evaluado, así como obtener la certificación correspondiente.

Evaluación del desempeño

Por consiguiente, corresponde establecer que jurídicamente se define al subsistema de Evaluación del Desempeño como “[...] *el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.*”¹⁸³

Bajo esa tesitura, el subsistema se enfoca en valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera. Es decir, qué hace con los conocimientos adquiridos, o mejor dicho, si los conocimientos adquiridos se materializan en la función pública que desarrolla.

Además, el subsistema de evaluación permite identificar cómo podría estimular las capacidades y habilidades del servidor público, motivarlo al desarrollo, al ascenso y a cumplir los objetivos que le sean asignados. Asimismo, permite vigilar que el comportamiento de los servidores de carrera se realice con eficiencia, efectividad, y honestidad.

También, permite identificar las deficiencias del sistema y de los funcionarios, y en qué áreas actuar para corregir.

Por otra parte, se también se establecen diferentes formas de estimular al servidor público. Una de ellas es otorgando un estímulo al desempeño, mediante la

¹⁸³ Cfr. art. 54 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el DOF 09-01-2006, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (diputados.gob.mx).

entrega de una percepción extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia.

Otra forma, es con la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones. Los sujetos de mérito son los servidores públicos de carrera que realicen contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes.¹⁸⁴

Subsistema de separación

La separación es una consecuencia jurídica de la terminación del nombramiento hecho al servidor público de carrera. Así, conforme al artículo 60 de la LFSPCAPF, se establecen diferentes causas de terminación del nombramiento:

- I. Renuncia;
- II. Muerte del servidor público de carrera;
- III. Resolución judicial ejecutoriada que imponga una pena privativa de la libertad;
- IV. Por incumplimiento a obligaciones propias del cargo;
- V. Por imposición de sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que determinen la destitución;
- VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria; y
- VII. Deficiente desempeño en el ejercicio del cargo para que el que fue designado.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Cfr. art. 57 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el DOF 09-01-2006, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (diputados.gob.mx)*.

¹⁸⁵ Cfr. art. 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el DOF 09-01-2006, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (diputados.gob.mx)*.

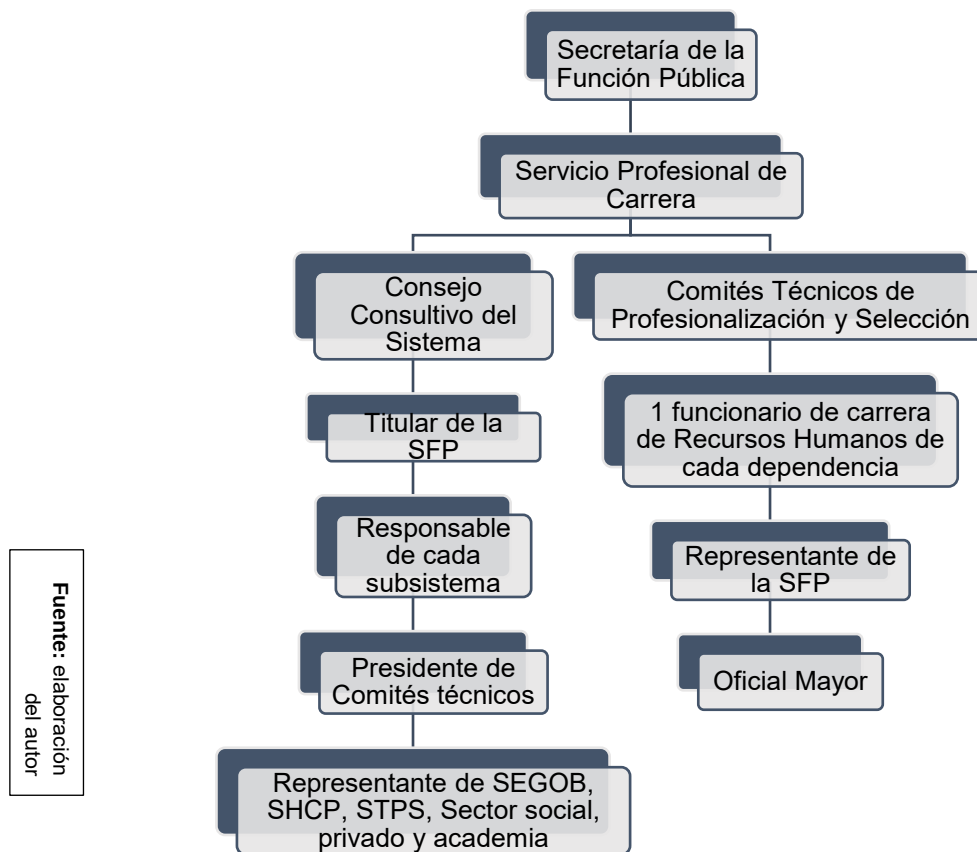
Po otra parte, la licencia es otra forma de separación pero funciona con una autorización previa emitida por el superior jerárquico, la cual tiene un efecto temporal que permite al servidor público dejar de desempeñar la función pública encomendada y conservando todos los derechos establecidos en la LSPCAPF. Este tipo de licencia se otorga con goce o sin goce de sueldo.

Así, como el servicio profesional de carrera tiene la funcionalidad de reconocer el mérito, y de nombrar a servidores públicos bajo estándares de capacidad y aptitud, el legislador estableció que el hecho de pertenecer al servicio no significa la inamovilidad en el cargo, sino que es la garantía de todo servidor público de carrera de no ser destituidos del cargo por razones políticas o por causas arbitrarias.

Subsistema de control y evaluación

Con este subsistema se plantea un monitorio de la efectividad o ineffectividad de los programas de capacitación, evaluación, separación, desarrollo profesional, y del ingreso a la carrera administrativa; así como de la eficacia o ineffectencia del servidor público en la administración pública.

A continuación, se muestra un diagrama de la estructura orgánica del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal:



b) Necesidad de un verdadero servicio civil de carrera en la Administración Pública mexicana

La eficiencia del servidor público no es ante el superior jerárquico o frente al servidor público que lo haya nombrado. Desde el momento en que la legislación refiere que la administración pública está al servicio de la persona, desde ese momento se produce una conceptualización que cambia las ideas y voluntad del servidor público. Así, la responsabilidad y la eficiencia del servidor público, es ante la sociedad.

Como se dijo anteriormente, el servicio profesional de carrera en México se sustenta sobre diversos pilares, entre ellos, ofrece la no discriminación como también la equidad de género.

Así, la administración pública no puede ser sectorizada, ya que esto permitiría que se desproteja o no se velen los intereses de todos.

El servicio civil de carrera: garantía de mujeres ocupando cargos públicos superiores

Ana González, expresa que “privilegiar la visión de un grupo limitado es introducir un obstáculo dentro de la APF que impide alcanzar una gobernanza más plural y con mayores perspectivas en la toma de decisiones.”¹⁸⁶

González hace referencia a que no existe una paridad de género en relación a la ocupación de cargos públicos en la administración pública federal, y especialmente, en la ocupación de cargos de Secretarios de Estado, señala también que las mujeres cuando han ocupado cargos públicos de alto nivel, se toman distintas decisiones que son más igualitarias para la sociedad, puesto que observan otras necesidades que no han sido satisfechas en la sociedad. También afirma que no existen mecanismos de reclutamiento para mujeres con más capacidades que las que tienen los hombres.

A este punto, se hace una confirmación de las bondades que tiene un servicio civil de carrera. Si existiera en México un verdadero servicio civil de carrera, pero además que vinculara al titular del Ejecutivo a nombrar a Secretarios de Estado conforme a él, se tendría un plano de igualdad más equitativo desde el reclutamiento de aquel que desee ocupar un cargo público.

El hecho de que en la administración pública mexicana se encuentren más hombres que mujeres, no se debe a la voluntad política que tenga el titular del ejecutivo para que en esos puestos estén las mujeres, ya que eso es un actuar meramente subjetivo, quedando a la voluntad de él hacerlo así o no. Es incuestionable que se requiere de objetividad al momento de hacer una designación. Porque de lo contrario, y al no existir un sistema de reclutamiento, promoción, evaluación, etcétera, la equidad e igualdad se vuelven factores contingentes en la

¹⁸⁶ Por APF, González se refiere a la Administración Pública Federal. González, Ana Gabriela, “Las mujeres en la administración pública federal en México”, en Nieto Fernando y Velasco Ernesto (editrs), *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, , México, Colegio de México y Centro de Estudios Internacionales, 2018, p.381.

administración pública, y con la alternancia de poder, queda a voluntad del presidente si se continúa o no con una igualdad y paridad de género.

González encuentra cinco hallazgos característicos de las mujeres en la administración pública federal:

1. El primer de ellos es que, desde la incursión del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, de manera potencial hubo incremento en el número de mujeres ocupando mandos medios dentro de la Administración Pública Federal, toda vez que es un mecanismo que está basado en la competencia por concursos bajo criterios de mérito buscando profesionalizar y evaluar el desempeño del servidor público.
2. Como segundo hallazgo, señala que la mujer se encuentra en un plano altamente inequitativo frente a un hombre para ocupar un cargo público del mismo nivel, toda vez que mientras el perfil profesional pueda ser similar frente al hombre, ellas deben invertir entre 4 y 10 años adicionales para llegar al cargo público.
3. El tercer resultado de la exploración es que estudiar un posgrado y obtener el grado en el extranjero constituye una característica que determina y deferencia a las mujeres en cargos de alta dirección, toda vez que son talento valioso en la toma de decisiones.
4. Un cuarto resultado lo constituye un efecto negativo y denigrante para las mujeres: violencia de género. Ya que son lastimadas al enfrentar violencia laboral en diversos grados: comentarios machistas por parte de colegas o superiores jerárquicos, discriminación laboral, violencia verbal, exclusión de proyectos, acoso sexual, etcétera. Que producen la consecuencia de que las mujeres renuncien a la función pública.
5. Como quinto hallazgo, las mujeres enfrentan un problema de equilibrio entre la vida laboral y la privada. Tomando como primera característica negativa que un servidor público en la administración emprende una función de entre

12 y 15 horas, lo cual es ineficiente. Toda vez que la mujer dentro de la función pública, cuenta con un doble rol en su vida: actividades domésticas y las propias del cargo público. Lo cual crea un ambiente en el cual la mujer debe elegir entre las responsabilidades como servidor público y las atribuidas en razón de género. Tal contexto genera periodos de alto estrés, cansancio, ansiedad y conflicto en el hogar, producidos por la gran cantidad de horas que se invierte en el cargo.¹⁸⁷

Como puede apreciarse, son hallazgos que tiene más carga administrativa que política. Por tanto, la solución a ellos, así como el reconocimiento de las bondades de esos hallazgos, se sustentan esencialmente en el servicio profesional de carrera o servicio civil de carrera. Ya que el servicio civil de carrera, al operar bajo principios como el de mérito y evaluaciones, genera que haya un mayor espectro jurídico y material de igualdad entre todos los ciudadanos, porque se estará en el supuesto de concursos abiertos, donde toda persona podrá competir y demostrar tener mejores destrezas e inteligencia que otro.

Otro aspecto a resaltar lo constituye el hecho de que el servicio civil de carrera tiene el espíritu de garantizar la experiencia en la función pública, de allí que, su principio fundamental sea que para ocupar un alto cargo deba pasarse por ocupar los más inferiores cargos, pues en ello radica el mérito y el verdadero conocimiento en el área.

Resulta ilógico e inequitativo soportar que a una mujer le tome invertir más tiempo de estudios para ocupar un cargo público del mismo nivel frente a un hombre. Asimismo, que existan servidores públicos con más de 8 años en el mismo cargo sin poder aspirar a un cargo público de alto nivel, virtud a que se conceden por pacto político. Aún más, servidores públicos catalogados como de “confianza” sin tener garantía de estabilidad en el empleo público.

¹⁸⁷ *Ibidem*, pp.384-392.

En relación a esto último, precisa González que es “llamativo que 36% de las funcionarias de mandos medios ha trabajado más de 16 años y no ha llegado a cargos altos”.¹⁸⁸

Así, un verdadero servicio civil de carrera ofrece la igualdad para ocupar cargos públicos sin tener que contar con contactos o afiliarse a partidos políticos y participar en campañas electorales, puesto que estas no son las únicas ni las mejores formas de llegar a un cargo público.: es necesario que se cuente con los conocimientos especiales y la experiencia en la función pública. Además, se generaría una equidad de género para ocupar un cargo público.

1.3. Conclusiones preliminares

Sin duda la administración pública de la República de Chile cuenta con una regulación más avanzada y clara. Desde la constitución se establece que el Estado esta al servicio de la persona, y por tanto la administración tiene como finalidad promover el bien común atendiendo a las necesidades comunes. Todo lo cual, con la finalidad de garantizar el desarrollo del país y de la sociedad.

Para lograr dicho objetivo, claramente establece en rango constitucional que todo servidor público de la administración pública estará sujeto a la jerarquización y disciplina, que facilitan el cumplimiento de los objetivos del Estado. De allí, que el servidor público deba estar altamente preparado y calificado para el desarrollo de la función que se le encomienda.

Por otra parte, la Constitución de la República de Chile establece como principio la idoneidad de la persona para el cargo. Además de que, en la ley orgánica se establecerán los requisitos para el ingreso a la administración del Estado. En efecto, constitucionalmente garantiza el derecho a postularse en igualdad de condiciones a los cargos de la administración pública.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p.386.

Asimismo, asegura la capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos.

De hecho, la necesidad del servicio civil de carrera es ser un mecanismo que constituya la protección de la dignidad de la función pública. El reconocimiento al mérito y experiencia, así como el desarrollo de los servidores públicos para ascender a cargos superiores.

Finalmente, la legislación Chilena establece una disociación entre la política y la administración del Estado. Asimismo, rompe con la cadena del sistema de botín político, y prohíbe a los servidores públicos de la administración realizar actividades políticas dentro de la administración estatal.

Aunque aun preserva facultades discrecionales de nombramiento, estos resultan ser la excepción a la regla. Ya que se encuentra limitado el Presidente de la República de Chile para nombrar a sólo determinados servidores públicos, los cuales deben incluso reunir los requisitos para el ingreso a la administración pública.

Finalmente, las facultades de nombramiento discrecionales del Presidente de la República de Chile se vinculan u orientan con la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, pues los nombramientos de confianza que realice se encuentran supervisados o apoyados por el Consejo de la Dirección.

CAPÍTULO 4. LA REGULACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL ESTADO DE MICHOACÁN. CASO SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO TERRITORIAL EN EL ESTADO

INTRODUCCIÓN

La finalidad de la administración pública de Michoacán es conservar y desarrollar a la sociedad, pero se caracteriza por ser deficiente, ello, por la corrupción que reproduce.

Los ciudadanos perciben que el incumplimiento de los derechos sociales se debe a muchos factores, como el mal gobierno, la corrupción, una mala administración de recursos y, a la falta de valores. También, es de advertirse que hay una muy baja confianza de los ciudadanos hacia las instituciones y servidores públicos principalmente.

En ese contexto, los efectos de una mala Administración pública son: corrupción, poca participación ciudadana, y desconfianza en las autoridades; lo cual se debe a en gran medida a Servidores Públicos que no cuentan con el perfil profesional e idóneo para ejercer la función pública. Como se probará de los resultados obtenidos de las encuestas y entrevistas, los servidores públicos que ocupan cargos públicos en la llamada “administración pública centralizada”, no saben ni conocen el concepto de administración pública.

Como posible resultado, la corrupción se propicia por la ausencia de un perfil idóneo y de profesionalización en la función pública, desde aquí se trastoca el debido funcionamiento del Estado.

En consecuencia, la corrupción se fortalece en un sistema jurídico que fomenta la opacidad en la toma de decisiones, como el nombramiento;

monopolizado a la discrecionalidad de un solo Servidor Público, como el Gobernador.

Robert Klitgaard indica que tal fenómeno tiene una fórmula:

$$C=M+D-R \text{ (C=M+D-A por sus siglas en inglés)}$$

Se interpreta: la corrupción (C) es igual a monopolio de poder (M) más discreción de los oficiales (D) menos responsabilidad o rendición de cuentas (R).

En Michoacán, el nombramiento y remoción de los titulares de las secretarías integrantes de la Administración Pública, es discrecional y monopolizado al Gobernador sin tener la obligación de rendir cuentas, ni instaurar procesos de selección. (arts. 60, frac. XIV de la Constitución Estatal y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública).

Finalmente, el sistema de botín político es imperante en el Estado de Michoacán, y el caldo de cultivo de la corrupción e ineficiencia en su administración. Consecuentemente, el resultado ha sido desconfianza por parte de los ciudadanos hacia el gobierno, incumplimiento de la ley, desconfianza hacia los partidos políticos, y hacia los poderes públicos, así como la insatisfacción de las funciones desempeñadas por los servidores públicos, la percepción de retroceso, de injusticia social, de aumento de corrupción e impunidad, de desigualdad, entre otros factores sociales, son consecuencias de una mala (ineficiente e ineficaz) administración pública del Estado.

4.1 La ecuación de Robert Klitgaard sobre la corrupción, y su utilidad para la administración pública de Michoacán.

Robert Klitgaard establece en su obra una guía práctica para reducir la corrupción en un estado o dentro de cualquier organización pública, específicamente desde proponer y establecer reformas en las administraciones locales. Por tanto, su análisis resulta útil y práctico para el caso del estado de Michoacán, que necesita prevenir actos de corrupción y controlar a la administración pública, lo cual

representa un propósito realista, más que pretender eliminarla de raíz, lo cual es imposible y cualquier intento un fracaso.

La corrupción es un fenómeno social muy antiguo, que pareciera que es inherente o natural al hombre y a la sociedad. Como bien afirma Robertt Hawkins, presidente del instituto para estudios contemporáneos, que la “corrupción ha estado con nosotros desde el inicio de la organización humana.”¹⁸⁹

Señala también que no deben concentrarse los esfuerzos contra la corrupción desde quien comete actos de corrupción dentro de la institución, sino en cambiar a la institución que es la que crea los incentivos para generar corrupción, ¿Por qué? Por la razón de que ellas son ocupadas por otros que serían tan corruptos como sus predecesores.¹⁹⁰

Lo anterior, es atinado en el caso de la administración pública michoacana, porque la corrupción se produce por la misma organización y estructura de las secretarías e instituciones públicas, desde el acto de nombramiento del titular hasta las facultades con que cuentan los servidores públicos.

Conforme a lo anterior, la administración pública de Michoacán debe ser cambiada y analizada desde su estructura, organización y funcionamiento, esto es, debe ser regulada la estructura administrativa que produce actos de corrupción, y así lograr reducir efectivamente los niveles de corrupción y desconfianza ciudadana, en lugar de sólo realizar intentos de perseguir y castigar a sujetos, en regular a quien o quienes cometen los actos, y lo peor, en sólo evidenciar perniciosos actos de corrupción.

¹⁸⁹ La traducción es propia. Cfr. Hawkins Jr., Robert B., *Institute for contemporary studies foreword*, in Klitgaard, Robert, “Corrupt cities. A practical guide to cure and prevention”, USA, World Bank Institute, 2000, pp. VI-VII, <https://books.google.com/books?id=Bju8SS6mMjgC&printsec=frontcover&dq=Robert+Klitgaard&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwiT5uGP-ejgAhUFtlkKHUSeBroQ6AEIPjAE#v=onepage&q=Robert%20Klitgaard&f=false>.

¹⁹⁰ *Ibidem*, señala Hawkins lo siguiente “...Focus on the institutions that create the incentives for corruption rather than on the character of those committing the acts of corruption. Why? Because if the institutions, which creates the incentives, are not changed, the next occupants of these positions will likely be just as corrupt as their predecessors.”.

Lo anterior, es un aspecto de vital importancia para lograr verdaderos cambios organizacionales dentro de las instituciones públicas, lo cual propongo desde el control de la facultad discrecional de nombramientos, a través del servicio civil de carrera en el Estado de Michoacán. Así, la acción más importante y desafiante, dada la cultura administrativa arraigada, es mediante el cambio del proceso de nombramiento de los titulares de las secretarías de despacho, y no mediante simples cambios de titulares, debido a que los mismos probablemente pueden continuar con prácticas corruptas al igual que su antecesor.

Así, la vía idónea para reducir la corrupción administrativa es cambiando el sistema de botín político, que como se ha dicho en los capítulos anteriores, se fomenta como una cultura o práctica administrativa de repartir puestos públicos a los aliados políticos, la cual tiene sustento en la propia constitución y leyes orgánicas.

Es decir, la corrupción administrativa se crea y reproduce con el propio sistema jurídico-político, es decir, el propio marco jurídico permite una corrupción sistemática.

Esta corrupción sistémica provoca el problema de la inaplicación de las leyes o de su ejecución por parte de los funcionarios públicos, y, por ende, del incumplimiento de la ley por parte de los ciudadanos. En consecuencia, se tiene un efecto de falta de cultura de legalidad o cultura jurídica con orígenes en la corrupción.

Cabe aclarar un punto medular, aunque no es afán en este apartado de analizarlo de manera exhaustiva. Y es que, no existe sistema jurídico y leyes que de facto sean aplicadas, no hay todavía un sistema jurídico perfecto que por su sola publicación y entrada en vigor sea ejecutado-obedecido. De allí, que se necesite de una cultura de legalidad o cultura jurídica dirigida tanto a servidores públicos como a ciudadanos.

Como bien precisa Armando Jiménez, al señalar que se requiere del cumplimiento de la norma jurídica por parte de todos, comenzando desde los funcionarios públicos, y terminando con la disposición y convencimiento de que los ciudadanos acaten las normas jurídicas. Por tanto, no basta con que una norma jurídica se publique y entre en vigor para que sea aplicada a las cuestiones cotidianas (reales), principalmente porque en México el ordenamiento jurídico - desde la Constitución Política hasta la norma de más inferior jerarquía-, se modifica a cada momento, pero no se aplica o ajusta al momento real. Estableciendo, que para ello se requiere de una voluntad política y de una cultura jurídica, y que, sin duda, es innegable que es indispensable asimilar que el cumplimiento de las normas nos llevará a tener una comunidad fundada sobre relaciones civilizadas. De lo contrario, debe soportarse la sanción y asumir las consecuencias del incumplimiento de leyes. Concluyendo que los efectos perniciosos de la corrupción son la injusticia y desigualdad.¹⁹¹

En sentido similar, Ana Micaela Alterio, expresa que “todavía nadie ha podido idear un sistema de constreñimiento total¹⁹² para lograr que todo lo establecido en

¹⁹¹ El autor señala que todo Estado democrático constitucional requiere de una cultura jurídica, lo cual es traducido a cumplimiento de normas jurídicas por parte de toda la sociedad, y que dicho cumplimiento es el centro y fin de la cultura jurídica. Así, concluye que la estrategia para alcanzarla se sustenta sobre la voluntad política (convencimiento de los legisladores, gobernadores, funcionarios públicos) traducido a convencimiento de los actores oficiales con poder de decisión en la ejecución de normas, y por otro lado, con sustento en la cultura de legalidad que se centra en el convencimiento de los ciudadanos por obedecer la ley. Alfonso Jiménez, Armando, “Presentación”, en Gutiérrez González, Carlos Martín, *Impunidad y corrupción. Las fuentes de la injusticia y desigualdad en México*, Mexico, 2016, Novum, pp.12-14.

¹⁹² La autora cita a Klark Klare y a James Fowkes, quienes establecen una teoría de la adjudicación y de la doctrina jurídica, las cuales ayudan a la realización de proyectos de transformación establecidos en la constitución, es decir, para lograr las promesas de transformación social de la constitución. Aterrizando aquellas cuestiones, al entender que lo transformador puede equipararse al “ser” de la constitución, así como “un deber ser”, y que la Constitución de 1917 es transformadora, toda vez que en ella se contienen derechos fundamentales amplios, así como derechos económicos, sociales y culturales (deber ser), sin embargo, que a pesar de los esfuerzos por un reconocimiento formal, se ha fallado en su materialización (ser), en hacer eso que *debe hacerse* para que efectivamente se transforme la realidad. Cobrando mayor actividad reflexiva por cómo hacer lo que debe hacerse para cumplir con las promesas de cambio. Cfr. Alterio, Ana Micaela, “La Suprema Corte de Justicia mexicana en la transformación social”, en Niembro O., Roberto y Verdugo, Sergio (coord.), *La justicia constitucional en tiempos de cambio*, México, 2019, SCJN y

las normas jurídicas sea ejecutado por las autoridades y obedecido por los ciudadanos.

De allí, que para lograr los fines propuestos en cada alternancia del poder se requiere de una cultura de legalidad, y de un compromiso político por parte de todos los funcionarios públicos, sobre todo, de aquellos que tienen capacidad de decisión, como los legisladores, jueces y secretarios de Estado.

Porque de lo contrario, tiende a confundirse los efectos de una deficiente administración pública -que como se vio en el primer capítulo es la encargada de aplicar las leyes en cada parte del territorio para conservar a la sociedad- con calificaciones desfasadas y equívocas como Estado fallido, o la inexistencia de un Estado constitucional de derecho, cuando lo que realmente ocurre es una ineficaz administración del Estado.

Continúo con Klitgaard, quien establece que la corrupción es:

[...] corrupción significa el mal uso del cargo para beneficio personal. El cargo es una posición de confianza, donde uno recibe autoridad en orden para actuar en favor de una institución, sea privada, pública, o sin ánimo de lucro. Corrupción significa cobrar un precio ilícito para un servicio o uso del poder oficial para fomentar objetivos ilícitos. Corrupción puede implicar actos de omisión o comisión. Esta puede involucrar actividades legales o las ilegales. Esta puede estar interna en la organización (por ejemplo, malversación) o externa a ella (por ejemplo, extorción).¹⁹³

En ese sentido, señala claramente que los actos de corrupción difieren en grado como en tipo, y que algunos actos de corrupción nacen de oficiales individuales o

Dirección General de Relaciones Institucionales de la SCJN, pp. 471-472, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/relaciones-institucionales/documentos/La%20justicia%20constitucional%20en%20tiempos%20de%20cambio_DIGITAL_0.pdf?fbclid=IwAR267Sh3M9jx8cCwAqjJKbjm45jflBntqifrJWN5rqKXBtO_W0AV9MM-cdk.

¹⁹³ Klitgaard, Robert, *op. cit.*, p.2. La traducción es propia.

grupos pequeños de ellos que tratan de tomar ventaja de su monopolio de poder para generar sobornos, y que a veces, la corrupción es sistemática. Y que incluso, los actos de corrupción algunas veces podrían resultar en una red social para su provecho, y que conducen a ineficiencia, injusticia e inequidad.¹⁹⁴

Por lo tanto, independientemente de la terminología, cuando la corrupción alcanza ese estado es mortífera, y desafortunadamente esa es la situación en muchas ciudades, como en Michoacán. Donde la corrupción sistemática genera costos económicos destruyendo incentivos, costos políticos socavando instituciones, y costos sociales redistribuyendo riquezas y poder hacia lo indigno.¹⁹⁵

Así, la corrupción cobra creciente importancia debido a la necesidad de controlar el ejercicio arbitrario del monopolio de poder, a través de valores como la competencia y rendición de cuentas.¹⁹⁶

Conforme a lo anterior, después de que diversos escándalos son publicados a través del periódico, y reprochados tanto por políticos como por los ciudadanos, así como las consecuencias negativas, es que se comienza a invertir y estudiar de alguna manera la corrupción, incluso, se promueven estrategias como la creación de una nueva ley, como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, las leyes estatales que en la materia se expidieron en Michoacán, entre otras acciones, tendientes a querer reducir el problema resultan en esfuerzos con alto costo económico y que permiten la subsistencia del problema. Ya que, ordenan la creación e institucionalización de nuevas agencias y de nuevos procesos altamente

¹⁹⁴ Klitgaard en su guía comienza con establecer un concepto de corrupción y por qué es perjudicial. Observa que la corrupción es un problema universal donde los gobiernos son particularmente susceptibles de ella, la cual tiene tan diferentes tipologías como características particulares correspondientes a cada país, que se reduce a una característica básica: los cargos son tan variados como las actividades de las autoridades municipales, de allí, que los actos de corrupción sean múltiples. *Idem*.

¹⁹⁵ Parafraseo al autor, quien señala que la corrupción es la causa (no el efecto) de la pobreza, de la desconfianza hacia las instituciones, y poco desarrollo económico, donde el mayor perjuicio se encuentra en una injusta distribución de la riqueza, lo cual habla de una crisis tanto política como económica. En ese sentido, explica que la corrupción existe en todos los países, pero ésta tiende a ser mas dañina en países pobres, donde puede socavar derechos de propiedad, la ley y los incentivos para invertir. *Ibidem*, p.3.

¹⁹⁶ *Ibidem*, pp.9-11.

burocráticos que con posterioridad exigen la realización de modificaciones y más gasto para pago de salarios.

Paralelamente, las agencias creadas son ocupadas por acuerdo o pacto político, que representan titulares a modo, o bien, más de la cultura sistemática de botín político. Sobre este punto, cabe recordar lo visto en el primer capítulo sobre las diferentes formas de asignación de puestos, entre ellos, se estableció el nombramiento directo por el ejecutivo, y el otro, que es aprobado o ratificado por los integrantes del congreso. E insisto, esos procesos van en contra de la igualdad para ocupar un cargo público, así como en contra del principio de mérito.

Ello es así, porque la única vía para acceder a dichos cargos requieren de una alineación a un partido político, en este caso, a las ideas y criterios del titular del poder ejecutivo, quien solicitará su ratificación por el congreso, el cual, si se encuentra integrado en su mayoría por el mismo al que pertenece el ejecutivo, obviamente no habrá decisión en contra, y el congreso que se instaure como órgano colegiado únicamente operará para aprobar lo ordenado por el titular del ejecutivo,¹⁹⁷ sin observar la calidad, cualidades, experiencia, profesionalismo, etcétera, que la ausencia de la garantía de dichos valores son el principal aliciente de corrupción y de desconfianza institucional. Es decir, la creación de un servicio civil de carrera es la principal clave de una estrategia de prevención de actos de corrupción.

Sin duda, un servicio civil de carrera instaurado en todas las organizaciones públicas contribuirá enormemente a la voluntad política y de los servidores públicos por cumplir la ley, y, por otro lado, garantizando el acceso en igualdad de condiciones para ocupar un puesto público tanto del más alto nivel como el de

¹⁹⁷ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano. Teoría del derecho administrativo y crítica a la forma en que se aplica ese derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1993, p.XXVI,
https://mega.nz/?fbclid=IwAR2VI6kSZ_PAYjLaWVo5j0YzWu8ZI7tPo3QJnEgSW6qpH7eAzPXPWU3H9I4#!4dpDIZLI!Tfd5DW-M-u2AnCY4SLmzikvT2Gtuu8VywedQu3w1b7E .

menor jerarquía, hará que el ciudadano comience a participar en la toma de decisiones para resolver un problema en cual se encuentra inmerso.

Entonces, en la siguiente idea de Klidgaard es concordante con la de Micaela y con la de Jiménez, quienes hablan de la necesidad de una cultura de legalidad y de voluntad política para establecer el cumplimiento de la ley y materializar los valores bondadosos que se plasman en el ordenamiento jurídico: "...una clave estratégica interesante para campañas anticorrupción es cómo movilizar y mantener participación popular en la lucha contra la corrupción."¹⁹⁸

Es decir, la participación popular es esa cultura de legalidad y voluntad política para generar la cohesión social del ciudadano hacia las normas jurídicas y fines del Estado de constitucional de derecho, que generará la obediencia a las leyes que contribuyen al establecimiento de relaciones civilizadas, así como, a la correcta función pública del titular de una institución pública en beneficio de la sociedad.

- ¿Existe un mecanismo institucional contra la corrupción?

El combate a la corrupción en Michoacán tiene resultados deficientes y muy limitados para el momento de imponer sanciones. A la par de ello, se ha optado por instrumentar y aplicar controles graduales de naturaleza política, como puede observarse en las facultades y funciones del Congreso, así como la actividad que desarrolla la sociedad civil organizada para integrar la agenda pública. Así, el enfoque preventivo viene a surtir efectos de vigilancia y supervisión, con un desenvolvimiento dentro del Poder Ejecutivo que se efectúa a la par de consolidarse el régimen presidencial.¹⁹⁹

El combate a la corrupción dentro de la administración pública estatal se plantea sobre una mesa en la que se analizan diferentes elementos para lograr

¹⁹⁸ Klidgaard, Robert, *op. cit.*, p.13. La traducción es propia.

¹⁹⁹ Valverde, Miguel Ángel, "Mecanismos institucionales contra la corrupción", en *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, en Nieto Fernando y Ernesto Velasco (eds.), México, Colegio de México y Centro de Estudios Internacionales, 2018, p.265.

reducirla: desde la transparencia, rendición de cuentas, simplificación de trámites, procuración de justicia, y desde luego, servicio civil de carrera.

La corrupción en la administración pública del Poder Ejecutivo, debe plantearse desde la reducción de las facultades discrecionales de nombramiento y remoción de los titulares de secretarías de Estado.

Esta hipótesis propuesta, coincide con lo expuesto por Miguel Ángel Valverde, cuando señala que el combate a la corrupción debe plantearse desde el principio de división de poderes y del control político de la burocracia.²⁰⁰ En relación a esto último, entiendo que se refiere a la disociación que debe existir entre lo político y lo administrativo, pues la administración pública desde que es encargada al titular del poder ejecutivo y, desde que constitucionalmente se especifica como la función de dicho poder, es un error.

La administración pública aprehende a los tres poderes del Estado y a sus respectivos órganos primarios constitucionales, de allí que, exista una contradicción de que por mandato constitucional y por derecho sea una función exclusiva del poder Ejecutivo, puesto que real y materialmente es una función de todo el Estado, y que la realizan todos los órganos, no sólo el poder Ejecutivo.

Por tanto, el aspecto burocrático (administrativo) existe en todos los órganos primarios constitucionales. Consecuentemente, no es dable identificarla ni constitucional ni jurídicamente como una función del poder ejecutivo, toda vez que esto la politiza. Lo correcto es que, la administración pública se encomiende a los tres poderes como una función individual y respectiva a cada uno.

Así, el servicio civil de carrera o el servicio profesional de carrera, debe operar paralelamente en la administración pública, de tal modo que sea el punto equidistante y que separe lo político de lo administrativo, además de garantizar la disociación entre tales aspectos, sin ser una locura el proponerse como el principal camino para ocupar un cargo público, como también para dedicarse a la carrera

²⁰⁰ *Ibidem*, p.291.

administrativa y que se imponga como pilar esencial que para ocupar el más alto cargo público sea indispensable haber ocupado el más inferior cargo. Como bien lo expresa Ángel Saavedra:

El combate a la corrupción se plantea en términos del principio de la división de poderes y del control político de la burocracia. [...] Que el secretario de la Función Pública sea sometido a consideración del Senado no es suficiente, pues como miembro del gabinete, el presidente puede disponer de su remoción en cualquier momento.²⁰¹

Es decir, puede considerarse que Ángel Saavedra se refiere a que la facultad discrecional del presidente de la República para nombrar y remover libremente a Secretarios de Estado, genera un amplio margen de arbitrariedad que perjudica el desarrollo de la función administrativa del poder Ejecutivo, e implícitamente refiere que tales requisitos para nombrar a cada secretario de Estado, desde la constitución son insuficientes, dado que la remoción es una expectativa latente.

De tal manera que es necesario que se establezcan mayores requisitos que los establecidos constitucionalmente, es evidente la necesidad de establecer el servicio civil de carrera para ocupar el cargo público de Secretario de Estado, que vincule el nombramiento o remoción de cargos bajo los criterios de igualdad de condiciones, méritos, antigüedad en la función pública del poder Ejecutivo, y conocimientos que garantizarán la experiencia en la función pública, circunstancia que tanta falta hace administrativamente hablando.

La administración pública con un servicio civil que promueva la carrera administrativa, será un organismo verdaderamente técnico, profesional e imparcial, que funcionará con claridad, precisión y objetividad.

Es altamente probable que los partidos políticos serán los principales opositores puesto que el sistema de botín político está arraigado cultural y constitucionalmente.

²⁰¹ *Idem.*

Dentro de la organización y estructura de la administración del Poder Ejecutivo -así como en el Poder Judicial cuando el gobernador nombra a determinados Magistrados - continúa operando el sistema de botín político, como una práctica corporativa de reparto de cargos y de sujetos leales a los gobernadores y no al Estado.

- ***Transparencia y rendición de cuentas de los poderes del Estado***

La transparencia implica el acceso a la información, y es un pilar clave para reducir objetivamente la corrupción. Así como la rendición de cuentas y la transparencia constituyen controles para reducir espacios donde se hace ejercicio de facultades discrecionales. Entonces, el servicio profesional de carrera o el servicio civil de carrera en el poder ejecutivo es tan necesario para dar un campo de acción a la transparencia y rendición de cuentas sobre el nombramiento o remoción de un secretario de Estado, así como de los subalternos con que cuenta este y que son nombrados de la misma manera por el titular de la Secretaría de Estado.

Así, tomando en consideración que constitucionalmente y mediante leyes reglamentarias se reproduce la misma facultad discrecional para nombrar y remover cada alternancia en el poder (propia del sistema de botín político que fomenta la práctica política de reparto de cargos públicos), es lógico que habrá opositores para ligar al servicio civil de carrera con la facultad de nombramiento, al ser un control más para reducir la corrupción.

Toda vez que no es un tema cómodo para los políticos mexicanos, señalarán que reducir una facultad discrecional que desde 1857 y 1917 se mantiene viva, implica reducir el coto de poder político del titular del ejecutivo: un atentado al régimen presidencial.

La anterior proposición implica la reforma constitucional y de leyes reglamentarias, para establecer un control del ejercicio de facultades discrecionales, así, Grisel Salazar, señala que “La modificación de controles no es, en efecto, un tema cómodo; los sujetos obligados aceptan avanzar hasta determinado horizonte,

y no más allá, a pesar de que existen argumentos teóricos que lo indiquen e intereses de grupos presionando por ampliar los alcances.”²⁰²

Así, los políticos tendrán entusiasmo de implementar una reforma, solamente cuando no se afecten sus campos de acción de poder, aunque sean advertidos e informados sobre la conveniencia de instrumentar un organismo que garantice el acceso a ocupar cargos públicos en igualdad de condiciones, bajo criterios de ingreso, evaluación, conocimiento en el área, etcétera, en cualquier nivel de gobierno y a todas las instituciones públicas del país.

La premisa principal para reformar el artículo 92 constitucional radica en que deben exigirse mayores requisitos para ocupar el cargo público de Secretario de Estado, que se garanticen dos cosas: por un lado que el servidor público cuente con el conocimiento necesario e idóneo para ejercer debidamente la función que se le encomienda, así como, tener el conocimiento en la materia de la función encomendada, como bien afirma Grisel Salazar, al mencionar que “El razonamiento detrás es que un titular con mayor preparación académica tendrá mayores capacidades para dirigir a su equipo, y al órgano como institución, al cumplimiento de su función.”²⁰³

Luego, en segundo lugar, la reforma debe implicar que para nombrar al Secretario de Estado debe ser conforme al Servicio Civil de Carrera o Servicio Profesional de Carrera, ello para el efecto de garantizar la autonomía del sujeto titular de la Secretaría de Estado, de los intereses políticos o corporativos. Por la razón de que el sólo hecho de exigir un perfil profesional para ocupar el cargo no es suficiente para controlar la facultad discrecional de nombramiento y remoción, así como para cambiar la nefasta práctica política del sistema de botín que no ha dejado desarrollar a la administración pública mexicana. En ese sentido, Salazar expresa

²⁰² Salazar Rebolledo, Grisel, “Sin Traducción es dato, no información: los contrapesos sociales y su influencia sobre las políticas de transparencia”, en Nieto Fernando y Ernesto Velazco (eds.), *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, México, Colegio de México y Centro de Estudios Internacionales, 2018, p.303.

²⁰³ *Ibidem*, p.310.

que “la formación académica del titular no habla sobre su autonomía respecto al grupo político en el poder.”²⁰⁴

4.2 La organización y estructura de la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio climático y Desarrollo Territorial del Estado

En este apartado, conforme al marco jurídico estableceré cómo se organiza y estructura la secretaría de medio ambiente, y la eventual corrupción sistemática que se pudiera generar en ella misma.

Es una administración pública especial del estado de Michoacán que se encarga de gestionar y conservar el medio ambiente, controlar el cambio climático y desarrollar la planificación del territorio de Michoacán, mediante la aplicación del principio de desarrollo sostenido o sustentable. La Secretaría surge por los efectos del cambio climático y su regulación, para lograr un equilibrio entre la industria vista como desarrollo económico, así como por los desafíos que presenta para el desarrollo sustentable del estado, que va desde la conservación de bosques, uso y explotación de aguas, industria energética, proceso de gestión de residuos sólidos, uso particular de vehículos, servicio de transporte público, así como la planificación territorial. Además, la Secretaría tiene la obligación de producir y fomentar el uso de energía renovable.

Sobre todo, la Secretaría además de ser una administración especial, es un organismo regulador que debe fomentar la explotación y uso de los recursos naturales desde una visión “verde”. En ese sentido, precisa Griselda:

Para los organismos reguladores, el fortalecimiento de la gobernanza participativa, interinstitucional y con la sociedad civil parece ser el aspecto crucial, a lo que hay que sumar la apuesta por la rendición de cuentas, la

²⁰⁴ *Idem.*

visión “verde” de la regulación y la consideración de elementos que impliquen compensar los riesgos y reducir la vulnerabilidad.²⁰⁵

En ese sentido, para lograr objetivos tan ambiciosos es prioridad en primer orden contar con servidores públicos experimentados y capaces de alcanzar las metas y objetivos de la Secretaría, lo cual sin duda inicia desde la formación y perfil del servidor público en administración pública, luego, con conocimiento especializado en la rama especial de la administración pública, después, el ingreso a la función pública a través de concursos de oposición, para con posterioridad hacer carrera en la función pública y ascender a los puestos de jerarquía superior. Esto logrará que se profesionalice el servidor y la administración, porque el dominio en la materia, así como en la función pública, son los factores indispensables para innovar, planear, rendir cuentas, y generar los alicientes necesarios para proporcionar un futuro mejor de la sociedad.

Es decir, contar con perfiles idóneos al cargo, con experiencia en la función pública viene a garantizar la toma de decisiones adecuadas y objetivas, cuando ello no ocurre se tienen a la vista los efectos negativos y perjudiciales de esas decisiones; donde las administraciones públicas son calificadas como ineficientes, lentas, o corruptas.

Muchas veces, el fracaso de la gestión pública se debe a la adscripción de las formas eficientes del pasado para resolver los problemas que impone el futuro, en el momento presente, de tal manera que se desarrolla un *gobierno de fontanería*, de resolución de los malestares de coyuntura, mediante la lógica de los parches.²⁰⁶

Es un error que las decisiones del pasado se sigan aplicando a los problemas del futuro, cuando una secretaría se ha creado con base en perspectivas de innovación

²⁰⁵ Zúñiga Ramírez, César y Vargas Céspedes, Jean Paul, “Regulación de los servicios públicos desde la óptica de los ODS: una revisión de la experiencia americana”, *Revista centroamericana de administración pública: Objetivos de desarrollo sostenible: Construyendo nuevas rutas para las administraciones públicas*, San José, Costa Rica, núm. 78, enero-junio de 2020, p.31.

²⁰⁶ *Ibidem*, p.32.

y mejora de la administración pública, porque es claro que los problemas del pasado, aunque sean los mismos, estos están ocurriendo dentro de una sociedad y contexto económico-social muy diferentes. Es decir, la corrupción es un problema social tan antiguo que, a pesar de los esfuerzos por castigar y tomar acciones reactivas ante los hechos de corrupción, éstos permanecen y se perfeccionan paralelamente al desarrollo de la sociedad. Lo correcto para combatirlo es mediante el impulso y desarrollo de acciones que lo prevengan, y una de ellas es la reducción y control de facultades discrecionales de nombramiento de servidores públicos en Michoacán a través del servicio civil en la función pública.

Más adelante se verá qué tan sustentable ha sido la política económica de producción de aguacate, el servicio de recolección de basura, de gestión de residuos sólidos, y del fomento de tecnologías de energía renovable, por mencionar algunas actividades en las que se encuentra involucrada la secretaría.

a) **Niveles organizacionales de la Secretaría**

Los niveles jerárquicos se clasifican en:

Categoría	Nivel jerárquico
A	Secretario
B	Subsecretario
C	Director
D	Asesor
F	Jefe de departamento
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la página oficial, http://semaccdet.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/7.-SMACCDT.jpg	

Ahora bien, lo que continúa es dilucidar qué categoría tiene cada servidor público integrante de la secretaría, así como el puesto correspondiente, utilizando un método descriptivo y una técnica narrativa.

El secretario es el superior jerárquico de la administración pública especializada en medio ambiente, el cual en la práctica ha de cumplir con un doble rol: ser político y ser un administrador público de la institución en constante comunicación con las necesidades y exigencias ciudadanas, es decir, debe dominar y tener los conocimientos técnicos y especializados para cumplir debidamente con el cumplimiento de las finalidades de la secretaría. Esta circunstancia, es la que proporciona la razón suficiente de que sea un puesto de alta dirección dentro de la administración pública de Michoacán, puesto que cuenta con poder de decisión para la formulación y ejecución de políticas públicas, así como de las leyes en materia ambiental, poderes de los que no gozan sus inferiores. Esto es, de él depende el estricto cumplimiento de la legislación que en materia ambiental existe.

A su vez, es el representante de la misma, es decir, es el responsable por una deficiente administración del medio ambiente, por una indebida gestión de recursos ambientales o naturales, como también del incremento del impacto del cambio climático y las consecuencias de salud o sociales que deriven.

Luego, inmediatamente inferior a él se encuentra una secretaría técnica y una secretaría particular, que tienen la calidad de ser cargos de dirección, por tanto, su perfil debe ser ejecutivo o directivo, pero a la vez la colocación de dichos puestos como inmediatamente inferiores al secretario, hace pensar que son estratégicamente políticos, debido a que funcionan como filtros para que las peticiones puedan ser escuchadas por el secretario, o bien, qué problemas o necesidades son prioritarias frente a otras para satisfacerlas. Más adelante se verán las facultades o actividades operativas se encomiendan a cada una.

En seguida, se tienen dos puestos de asesoría, los cuales tienen la categoría de ser asesores del secretario. Conforme a la legislación, se podría decir que cumplen con una función técnica de la secretaría que consiste en la evaluación o consejo sobre la oportunidad, prudencia y éxito de las decisiones tomadas por el secretario. Son asesores, que como se verá más adelante, cumplen con funciones técnico-jurídicas. Esto para dar un marco de referencia de legalidad en todo acto

que, como autoridad administrativa en materia ambiental, tiene la obligación de emitir. Ambos, también son dos áreas estratégicas para la formulación y ejecución de políticas públicas, así como de la ejecución de leyes ambientales.

Consecuentemente, se encuentra la subsecretaría de gestión ambiental y cambio climático, área que tiene la categoría de subsecretaría, pero no es vista como un área estratégica, sino como meramente técnica, lo cual se desprende del contenido de las facultades que, en la ley orgánica de la administración pública y su reglamento, se detallan. En apariencia son particularmente las mismas a las del secretario, con clara diferencia de que aquel ordena y decide, y éste, materializa las decisiones, es el brazo ejecutor del secretario, lo cual da el carácter de un puesto altamente técnico y operativo.

Ahora bien, es importante el perfil que se debe exigir para que cumplan con funciones ejecutivas o directivas. Sin embargo, al no existir un servicio civil de carrera como tampoco un mecanismo de designación o remoción, los cargos pueden ser ocupados por personas que no cuenten con el perfil idóneo. Sobre esto, se hablará en el apartado 4.4 sobre resultados de las encuestas practicadas.

Estas direcciones se denominan de la siguiente forma:

- Dirección de ordenamiento y sustentabilidad del patrimonio natural;
- Dirección de energías renovables y cambio climático;
- Dirección de regulación ambiental;
- Dirección de asentamientos humanos;
- Dirección de desarrollo territorial y movilidad;
- Dirección de desarrollo metropolitano; y
- Delegación administrativa.

Finalmente, conforme a cada dirección se establecieron diferentes departamentos que jerárquicamente ocupan un puesto de jefe de departamento, inferior jerarquía a la de los directivos.

Así, la dirección de ordenamiento y sustentabilidad del patrimonio natural, se integra por 4 departamentos, a saber:

- Departamento del manejo integral del patrimonio natural.
- Departamento de ordenamiento ecológico territorial.
- Departamento de sustentabilidad de los recursos naturales.
- Departamento de proyectos estratégicos para el fortalecimiento del patrimonio natural.

Por su parte, la dirección de energía renovables y cambio climático, se integra por los siguientes departamentos:

- Departamento de mitigación, adaptación y resiliencia al cambio climático.
- Departamento de proyectos de energías renovables y cambio climático.
- Departamento de estadística de informática del cambio climático.

Seguido, la dirección de regulación ambiental tiene un defecto en su diseño, ya que se contempla una subdirección de regulación ambiental, la cual no goza de la calidad de ser jerárquicamente superior a los jefes de departamento y estar a la par de la dirección de regulación ambiental. Esto es, hay un error en el diseño de la organización de la secretaría de medio ambiente, ya que cuenta y no con una subdirección, la cual a su vez opera mediante los siguientes departamentos:

- Departamento de impacto y riesgo ambiental;
- Departamento de regulación de fuentes fijas y residuos;
- Departamento de verificación vehicular y calidad del aire;
- Departamento de educación y capacitación para la sustentabilidad y cambio climático.

A continuación, la dirección de asentamientos humanos se integra con los siguientes:

- Departamento de vivienda, regularización y escrituración; y
- Departamento de política de suelos.

En el mismo orden, la dirección de desarrollo territorial y movilidad se integra con los siguientes departamentos:

- Departamento de ordenamiento territorial y urbano;
- Departamento de operación urbana; y
- Departamento de políticas de movilidad y regulación.

Por otro lado, los departamentos que integran la dirección de desarrollo metropolitano son:

- Departamento de infraestructura metropolitana y urbana; y
- Departamento de coordinación metropolitana.

Y, finalmente, la delegación administrativa se compone de:

- Departamento de recursos financieros;
- Departamento de recursos humanos
- Departamento de recursos materiales y servicios generales.

Conforme a lo anterior, se nota que la organización de la secretaría no encuentra su funcionalidad con una estructura sustentada en el mérito de los servidores públicos que la integran.

No se aprecia, la existencia de una organización administrativa que funcione acorde a una dirección que planee el acceso, selección, permanencia, retiro, cese, promoción, evaluación, etcétera, de servidores públicos que integran a la secretaría, lo cual produce efectos negativos sobre la productividad y funcionamiento.

4.3 Las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial del Estado

Ahora bien, la organización de la secretaría (y sus fallas) son analizadas conforme a las facultades que se le asignan conforme al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, así como con el reglamento respectivo.

a) Una (super)secretaría en materia ambiental

Inicialmente, las facultades de esta administración pública del Estado, se encuentran en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Michoacán. El cual dispone, que le corresponde el ejercicio de 41 atribuciones, unas son políticas y otras meramente administrativas:

Atribuciones	
Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial	Aplicar y vigilar el cumplimiento de leyes ambientales, de desarrollo territorial, urbano y movilidad sean federales o estatales.
	Elaborar, ejecutar, revisar y difundir los planes y programas estatales de protección al medio ambiente, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, transporte en todas sus modalidades, así como la movilidad de las personas dentro del Estado.
	Formular, conducir, evaluar y difundir las políticas estatales en materia ambiental, de recursos naturales, de residuos y cambio climático, con la participación de otras entidades.
	Conservar, preservar, restaurar y proteger los ecosistemas de jurisdicción estatal en las materias que no estén reservadas a la federación.
	Proteger, conservar y fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, comprendiendo la fauna, flora y bosque del Estado.
	Prevenir y controlar la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales y por fuentes móviles que no sean materia federal.
	Regular las actividades riesgosas para el ambiente de jurisdicción estatal.
	Elaborar y someter a consideración del Gobernador, las declaratorias de áreas naturales protegidas de competencia estatal, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, universidades, centros de investigación y particulares.
	Organizar y administrar las áreas naturales protegidas estatales, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia cuando su administración recaiga a gobierno municipal o en personas.
	Regular y vigilar los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos de manejo especial y coadyuvar con los municipios a regular y vigilar los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los mismos.
	Evaluar y resolver las manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo ambiental de las obras o actividades estatales.

	Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluye los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y cuerpos de agua estatales, los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, en cooperación con autoridad federal, estatal y municipal, instituciones de investigación y educación superior.
	Diseñar y operar, con la participación de otras entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del ambiente.
	Prevenir y controlar la contaminación generada por emisión de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o ambiente.
	Prevenir y controlar la contaminación de aguas de jurisdicción estatal, las aguas nacionales asignadas al Estado, y regular el aprovechamiento sustentable.
	Elaborar el ordenamiento ecológico del territorio del Estado, así como los ordenamientos ecológicos regionales y promoverlos en coordinación con las autoridades municipales y particulares.
	Prevenir y controlar la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias estatales, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los suelos, que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción u ornamento.
	Asesorar, proponer y ejecutar políticas públicas, programas y acciones de cambio climático y para asuntos que afecten el equilibrio ecológico, así como vincular las investigaciones realizadas por investigaciones académicas.
	Promover el desarrollo de proyectos de generación de energía a partir de fuentes alternativas y sustentables.
	Vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en materia ambiental y las derivadas de las leyes y reglamentos estatales.
	Emitir recomendaciones en materia ambiental, recursos naturales, cambio climático y residuos, a las autoridades estatales y municipales, para facilitar el cumplimiento de las leyes de la materia.
	Asesorar a los municipios, comunidades, ejidos y pueblos indígenas, sobre el manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas.
	En coadyuvancia con la secretaría de gobierno, y con la de secretaría de comunicaciones y obras públicas, elaborar diversos atlas de riesgo en las regiones del territorio, con el objetivo de identificar zonas de riesgo a desastres naturales.
	Elaborar, promover y difundir el uso de instrumentos técnicos, participativos, económicos y jurídicos para la gestión del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
	Regular, normar y establecer conforme a la vocación del suelo, al valor, características naturales, ambientales y políticas de desarrollo, el ordenamiento del territorio del estado.
	Formular, instrumentar y difundir conjuntamente con municipios y dependencias, el programa estatales o regionales de desarrollo urbano, los programas de ordenación y regulación de zonas conurbadas y metropolitanas, dando seguimiento, vigilancia y evaluación de su cumplimiento conforme al sistema estatal de planeación.
	Fomentar, asesorar y apoyar a las autoridades municipales en la formulación, ejecución y evaluación de programas de desarrollo municipal, ordenación y regulación de zona conurbada y metropolitana de centros de población.
	Coadyuvar con las autoridades federales y municipales en la regularización de la tenencia de la tierra, protección de patrimonio cultural y equilibrio ecológico de los centros de población.
	Inducir al desarrollo territorial y urbano ordenado, mediante la regularización de uso de suelo en los centros de población.
	Emitir opinión técnica en los proyectos de infraestructura y equipamiento urbano y territorial que, las dependencias y entidades de la administración, desarrollen de conformidad a la legislación de la materia.

Emitir opinión técnica entre los ayuntamientos respectivos, sobre el proyecto de vías públicas en los centros de población que incidan en la vialidad y espacio público.
Coordinar de acuerdo con las políticas, lineamientos, normas y mecanismos establecidos, el programa estatal de vivienda y su ejecución.
Emitir opinión técnica, legal y apoyar a ayuntamientos, en la regularización de fraccionamientos de interés social de urbanización progresiva.
Formular estudios y proyectos de construcción y conservación de servicios y espacios públicos.
Definir criterios y emitir las disposiciones para el otorgamiento de concesiones y permisos de transporte público.
Otorgar concesiones y permisos de transporte público de carga estatal.
Expedir las normas técnicas necesarias en materia de transporte de carga en el Estado.
Fijar requisitos a los que se debe someter el transporte de carga en el Estado, a partir de la normatividad estatal y federal.
Fijar las políticas de concesión, operación, autorización, coordinación, control y supervisión del servicio público de transporte en todas sus modalidades.
Integrar y presidir el comité técnico consultivo de transporte, así como las comisiones necesarias para la mejor prestación de servicio público de autotransporte.
Fuente: elaboración propia conforme al contenido del artículo 27 de la LOAPMO.

Acorde con el cuadro que antecede, pueden observarse tanto facultades de carácter político como de carácter administrativo, con una tendencia orientada a la participación ciudadana, al menos en reconocimiento formal.

4.4 Situación de la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial en el Estado de Michoacán, y de los empleados públicos en el periodo 2016-2018.

Las consecuencias de la mala administración pública en Michoacán, tienen origen jurídico en el artículo 60, fracción XIV, de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, en relación con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Centralizada, de los que se aprecia que no se exigen requisitos en relación a cumplir con un perfil idóneo a la secretaría en que vaya a desarrollarse la función pública, como tampoco, que la designación será conforme a evaluaciones de desempeño, habilidades y capacidades, y menos aún, conforme a un servicio de carrera en la función pública. Es decir, jurídicamente se encuentra

abierta la posibilidad de que el titular del ejecutivo nombre como secretario de Estado a un ciudadano sin profesionalismo y ética en la función pública.

La falta de profesionalización en el servidor público de la administración pública centralizada en el Estado de Michoacán, más la discrecionalidad con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo del Estado para nombrar a servidores públicos dentro de la administración del Estado, ha propiciado que durante décadas no se mejore la administración general del Estado, ni la de las administraciones especiales, sino que se deteriore. Este deterioro se refleja en corrupción e ineficiencia de la administración pública. Así, una administración pública donde el titular del Ejecutivo tiene a su disposición los cargos de la administración centralizada, éstos se hacen con base en los servicios prestados al partido político, y no conforme a un sistema objetivo de elección con base en la carrera profesional, que garantizaría el conocimiento y la experiencia en la función pública encomendada.

A) Escáner del perfil de los servidores públicos de la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial en el Estado

A continuación, se muestra una tabla con las características profesionales de los titulares de área, luego será fácil apreciar que hay un factor que confirma que no hay un cuidado en la selección de servidores públicos, que el perfil no concuerda con las funciones propias del área, que no hay experiencia en la función pública (en tanto administradores públicos, porque como es fácil advertir, la mayoría han sido diputados o candidatos a diputados, regidores, secretarios de gobierno, o alcaldes de municipios).

Puesto	Currículum y experiencia laboral	Documento
A. Secretario	Nombramiento: Designado el 1 de enero de 2016. 1. Licenciado en Agrobiología.	1.- Título

	Perfil: - De 2002 a 2005 fue diputado local - De 2008 a 2012 fue Subsecretario de Fomento Productivo de la Secretaría de Desarrollo Rural. - De 1969 a 2013, socio propietario de la institución apiarios “El Tarasco”.	
C. Secretario Técnico	Nombramiento: Designado el 16 de junio de 2019. 1. Derecho, 2002 a 2007. Perfil: - Auxiliar Jurídico, Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, 2004 a 2015. - Enlace jurídico, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático, 2015 a 2017. - Asesor, se la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial. Actividades que realizó en relación a lo anterior: - Representante legal de la Secretaría.	1. Título.
C. Secretaria Particular	Nombramiento: 1 de mayo de 2016. 1. Licenciada en Contaduría y Administración, facultad de contaduría y ciencias administrativas, UMSNH, 2002-2007. Perfil: - Asistente del Despacho del Gobernador, en Gobierno del Estado, 2002 a 2008. - Jefa de departamento de Procesos de Información, Gobierno del Estado, 2009 a 2011. - Secretaria Particular de la SEDRU, en Gobierno del Estado, 2011 a 2013. - Personal administrativo de base en la coordinación de Asesores del Gobernador, 2013 a 2015.	1. Constancia.

D. Asesor	Nombramiento: 16 de marzo de 2016. 1. Licenciatura en Contaduría, UMSNH, 2008 a 2013. Perfil: - Presidente honorario, Instituto de Iniciativas para el Desarrollo Activo IDEA, A.C., 2012 a 2013. - Encargado de la Delegación Pátzcuaro-Zirahuén, Unidad Técnica y operativa de Michoacán, 2011 a 2013. - Encargado de departamento de recursos materiales, 2013 a 2014.	1. Carta de pasante.
B. Subsecretario de Gestión Ambiental y Cambio Climático	Nombramiento: 16 octubre de 2017. 1. Licenciatura en Biología. 2. Maestría en Manejo y Conservación de Recursos Naturales, UMSNH. 3. Especialidad en Ictiopatología, UNAM, mayo a octubre de 1994. 4. Diplomado en impacto ambiental, septiembre 1997 a mayo 1998. Perfil: - Coordinadora del Departamento de acuacultura, delegación de la SEMARNAT, 1993 a 1996. - Directora general de la comisión de pesca, comisión de pesca de Michoacán, 2002 a 2008. - Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, 2008 a 2012.	1. N/H. 2. Cédula. 3. Diploma. 4. Diploma.
C. Dirección de Ordenamiento y Sustentabilidad de	Nombramiento: 16 de junio de 2019. 1. Licenciatura en biología. Facultad de Biología UMSNH, 1982 a 1987. 2. Diplomado en Educación Ambiental, CIDEM, 1996 a 1998. 3. Diplomado en administración ambiental, 2003 a 2004. Perfil: - Técnico profesionalista, SUMA, 2003 a 2003.	1. Título. 2. Diploma DEA-006-98. 3. Constancia. Nota: de la búsqueda en https://cedula.profesional.sep.gob.mx/ce

	- Técnico Profesionalista, organización y capacitación, 2007 a 2008, SEDRU. - Oficina de asesores, SEDRU, 2008 a 2009. - Secretario Auxiliar Titular, SEDRU, 2009 a 2011. - Supervisor agricultura, SEDRU, 2012 a 2012.	<i>dula/presidencia/indexAvanzada.action</i> no hay resultado de expedición de cédula.
C. Dirección de energías renovables.	Nombramiento: 16 de marzo de 2016. 1. Licenciatura en veterinaria, UNAM, 1976 a 1982. 2. Maestría en gestión pública, 2006 a 2008. Perfil: - Coord., PRODERS de Palenque Chiapas, 1999 a 2001. - Jefe de Dpto., de SEDESOL, Chiapas, 2001 a 2003. - Jefe de Dpto., de Organización y Gestoría, Casa de las Artesanías, 2004 a 2015.	1. Título y Cédula Profesional. 2.S/T.
E. Jefe de Departamento de manejo integral de patrimonio natural	Nombramiento: 16 de noviembre de 2018. 1. Licenciatura en Biología, 2007 a 2011. Perfil: - Auxiliar de Gestión Municipal, Ayuntamiento de Zacapu 2012 a 2014. - Director de Gestión, Fundación caminemos juntos por Zacapu, 2014 a 2015. - Director de ecología, Ayuntamiento Zacapu, 2015 a 2018	1. Título. Nota: de la búsqueda en https://cedula.profesional.sep.gob.mx/cedula/presidencia/indexAvanzada.action no existe cédula respecto a quien ostenta como biólogo.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos por el portal de transparencia de la SMACCyDT		

La información contenida en la tabla que antecede, procede de datos obtenidos desde el portal de acceso a información pública de la propia Secretaría, haciendo notar que no es muy abundante, ni existen datos públicos de cómo eran los

anteriores perfiles, pues en cada alternancia del ejecutivo, existe una actividad nociva por publicar únicamente la información correspondiente al propio periodo del nuevo representante del poder Ejecutivo del estado.

Sin embargo, a juzgar por los datos obtenidos, es evidente que no hay un cuidado sobre el perfil del titular que se designa. Ello en gran medida porque desde la Constitución y en la Ley Orgánica, no se establece como requisito indispensable la experiencia en administración pública, como tampoco existen requisitos para el ingreso a la función administrativa del Estado. Además, el hecho de que no se cuenta con una garantía para el servicio de carrera.

B) Resultados de encuestas practicadas a servidores públicos de la SMACCyDT.

De inicio, se procedió a practicar encuesta a 31 servidores públicos de la Secretaría de Medio Ambiente Cambio Climático y Desarrollo Territorial, los cuales son nombrados de manera discrecional.

Primeramente, se encontró que en dichos cargos solamente 29.4% son ocupados por mujeres, mientras que en un 61.76% son ocupados por hombres. Lo cual habla de que existe una falta de equidad de género en la Secretaría para que haya más mujeres ocupando cargos directivos y de toma de decisiones. En otras palabras, son 10 mujeres quienes tienen lugar en dichos puestos, mientras que 21 hombres se encuentran ocupando cargos públicos en nivel de secretario, subsecretario, director, asesor y jefe de departamento.

También se encontró que en dichos puestos el 48.38% se encuentran en una edad de entre 31 a 40 años de edad, mientras que 16.12% oscilan entre los 20 y 30 años de edad. En un mismo porcentaje 16.12% de servidores de dicho nivel se encuentran entre los 41 a 50 años de edad, y finalmente en un 19.3% en más de 50 años.

En relación con lo anterior, es significativo encontrar que sólo el 19.04% de servidores públicos hombres se encuentren en una edad de entre 20 a 30 años, en contraste con un 10% del total que son mujeres, se encuentren en dicha edad. Es decir, sólo una mujer en la edad de entre 20 a 30 años, se encuentra ocupando un cargo directivo o de jefe de departamento.

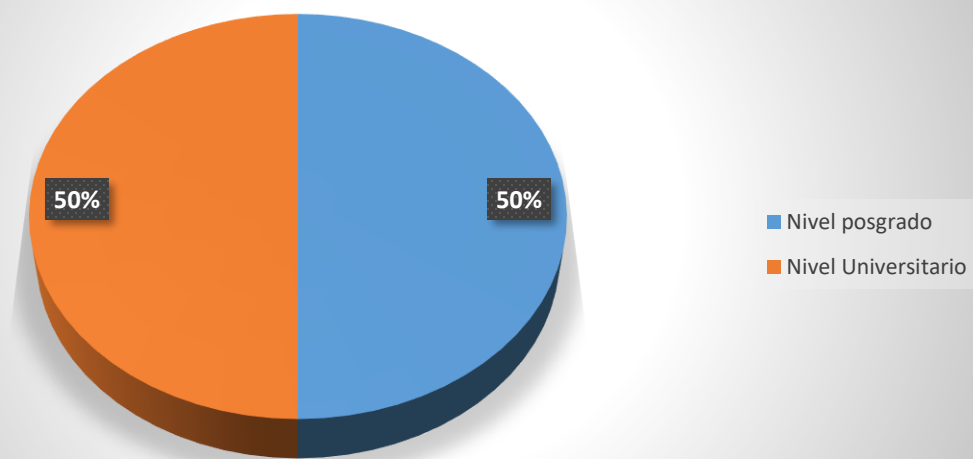
Asimismo, el 38.09% de hombres que ocupan dichos cargos, oscilan en los 31 a 40 años de edad, en relación con 70% de las mujeres que tienen entre 31 a 40 años de edad. A su vez, con un 23.80% de ellos se encuentran entre 41 a 50 años de edad, como también con más de 50 años de edad. En relación a este punto, solo una mujer de entre los 41 a 50 años de edad y con más de 50 años de edad, se encuentran realizando una función pública de dicho nivel.

Incluso, se encontró como dato relevante, que 64.51% de los encuestados tiene como máximo nivel de estudios el nivel Universitario, y 35.48% cuenta con nivel de posgrado.

Ahora bien, respecto al nivel de estudio, del total de servidores públicos hombres, 76.19% tiene grado universitario. Y sólo un 23.80% de ellos cuenta con nivel de estudio de posgrado. Por lo que toca a las mujeres, el 50% de ellas, refiere contar con estudios universitarios, y otro 50% señala que cuenta con nivel de posgrado.

Este punto resulta significativo, pues muestra que independientemente de que sufren inequidad de género dentro de la estructura orgánica de la Secretaría con nivel jerárquico de dirección y jefe de departamento, cuenta con mayor nivel de estudios que en comparación de los hombres. Pues ellos solamente un 23.80% refiere contar con posgrado. Dicho de otra forma, las mujeres cuentan con una tendencia mayor a la preparación y desarrollo académico.

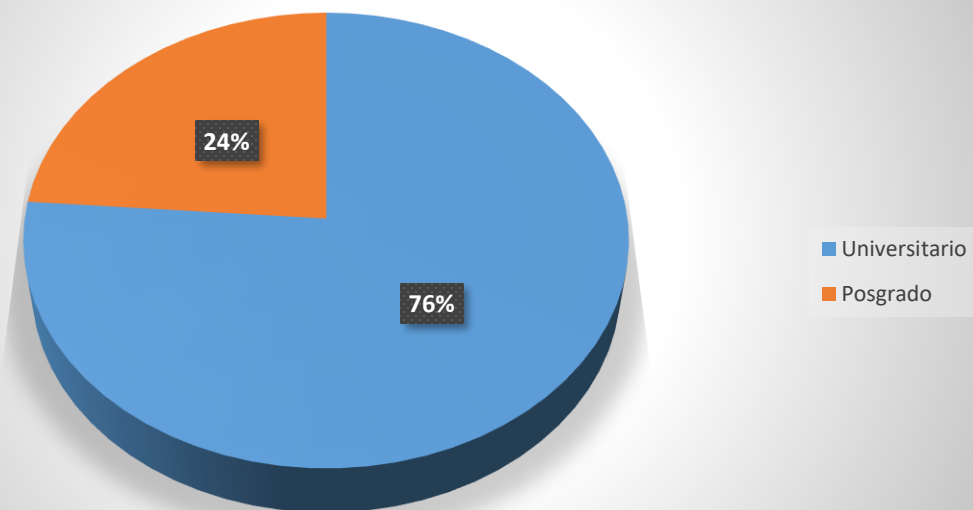
Servidoras públicas con grado académico



Gráfica 1. Fuente: *Elaboración del autor a partir de resultados de encuesta.*

Mientras tanto, gráficamente la carrera académica de los servidores públicos hombres se ve así:

Hombres con grado académico



Gráfica 2. Fuente: *Elaboración del autor a partir de resultados de encuesta.*

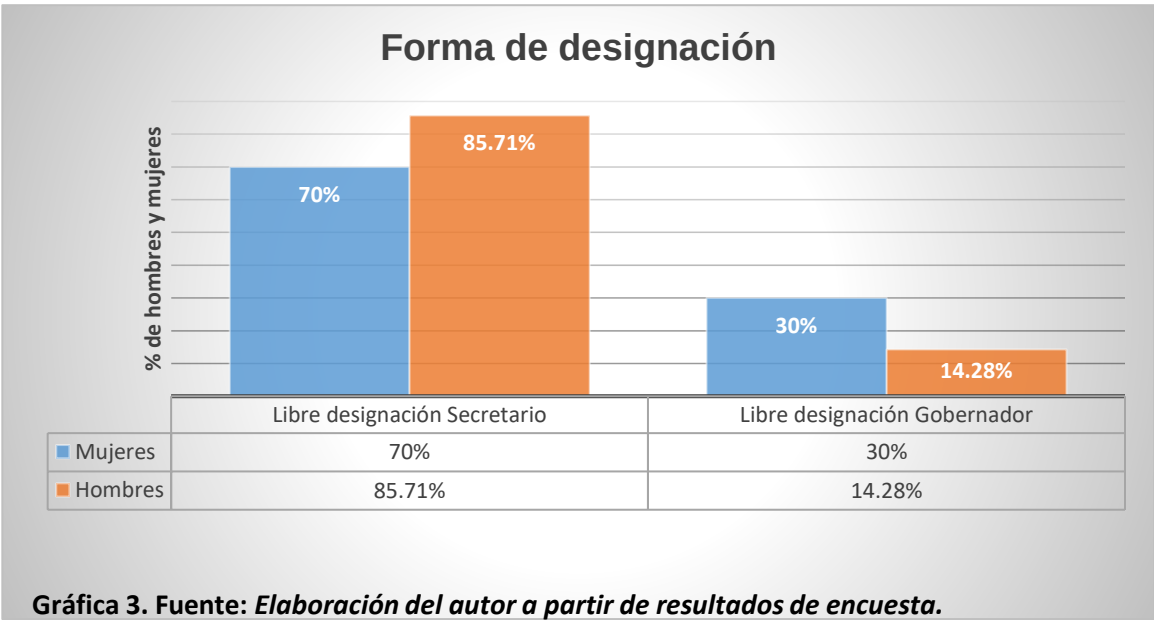
A su vez, se encontró como hallazgo que el 48.38% de los encuestados que la mayor parte de su vida la han vivido en la localidad de Morelia, Michoacán. En contraste con un 38.70% en el Estado y 12.9% fuera del Estado.

Por su parte, de dicha muestra se obtuvo como dato, que 74.19% han vivido en la localidad de Morelia por más de diez años, mientras que 16.12% manifiesta que tiene viviendo en la localidad entre 5 a 10 años, y solo 9.67% señaló que tiene menos de 5 años viviendo en Morelia, Michoacán.

Ahora bien, por lo que hace a la forma en que fueron designados para ocupar dichos puestos en la Secretaría, señaló un 19.35% que lo fue por libre designación del Gobernador del Estado de Michoacán, mientras que 80.64% por libre designación del Secretario de Medio Ambiente. Y con un 0% fueron designados por concurso de oposición o aplicación de examen de conocimientos.

Particularmente, 85.71% de los servidores públicos hombres fueron designados de manera discrecional por el titular de la Secretaría. Mientras que el 14.28% de ellos lo fue por libre designación del Gobernador del Estado.

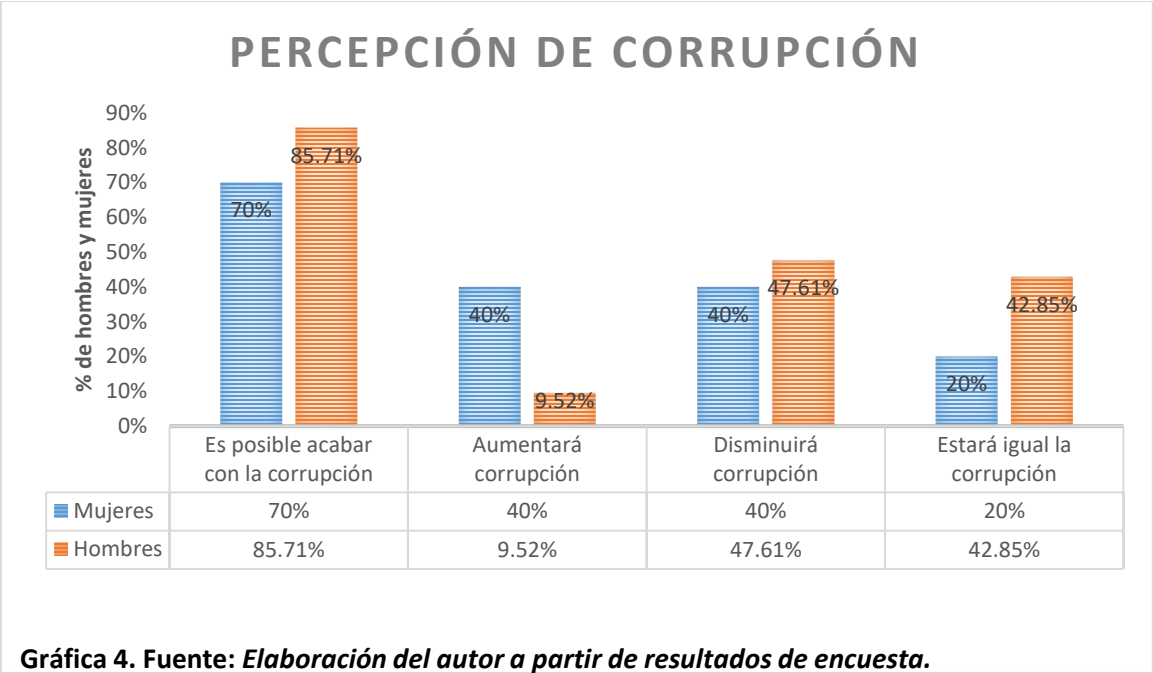
A su vez, en relación con las mujeres, 70% de ellas fueron designadas de manera discrecional por el Secretario, y el 30% lo fue por el Gobernador del Estado.



El 100% de los servidores públicos encuestados manifestó saber qué es la administración pública.

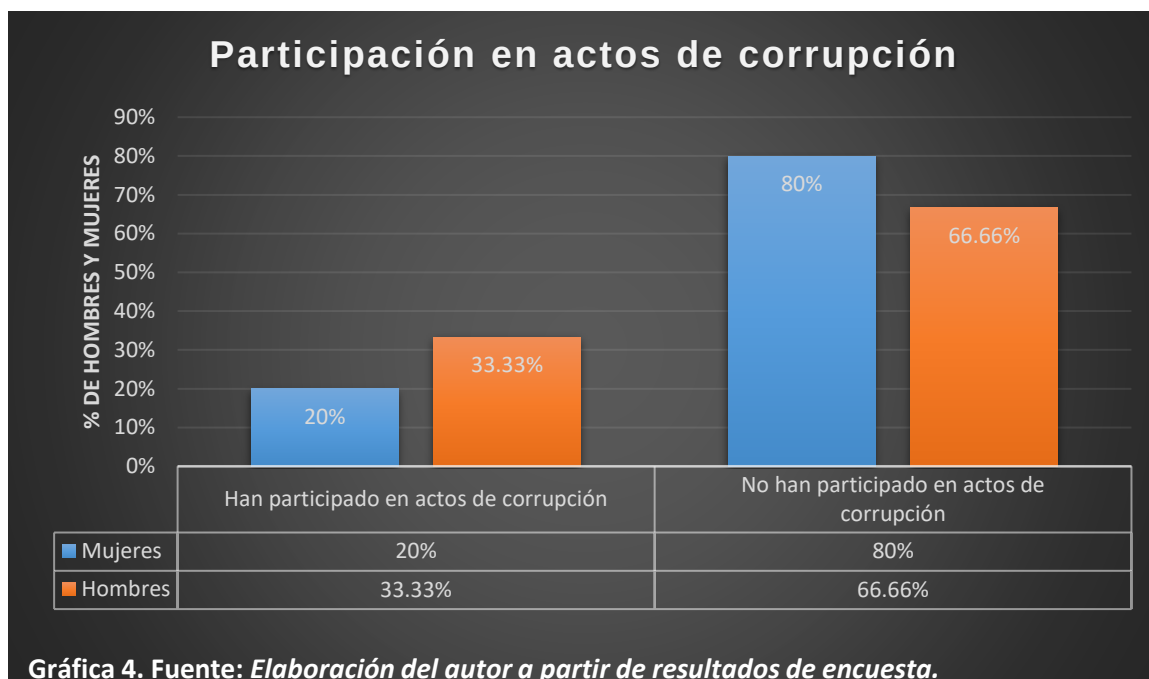
Por otra parte, 45.16% refirió que en los próximos 20 años disminuirá la corrupción en el Estado de Michoacán, en tanto que 35.48% de los mismos señaló que estará igual, y en contrario, el 19.35% afirma que aumentará.

En relación con este punto, se obtuvieron los siguientes hallazgos:



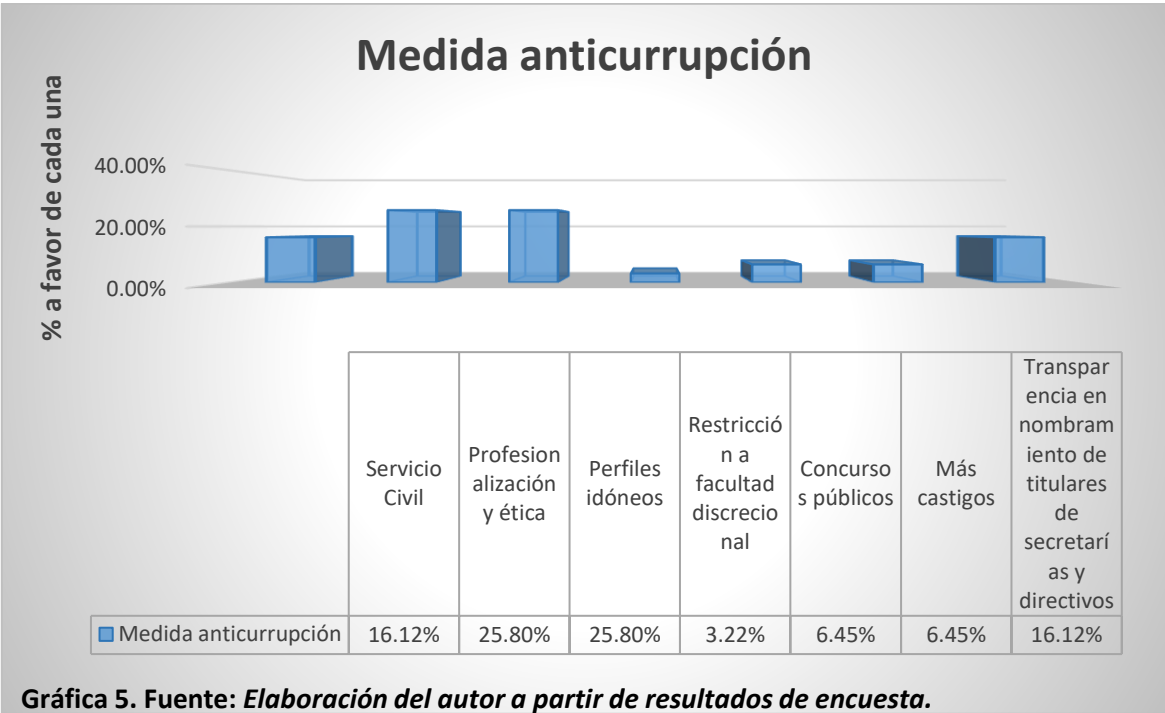
En relación con el fenómeno de la corrupción, el 70.96% manifiesta que nunca en su vida ha participado en un acto de corrupción; mientras que 29.03% señaló que sí ha participado en algún acto de corrupción en alguna vez de su vida.

Por añadidura los resultados de las encuestas indican lo siguiente:



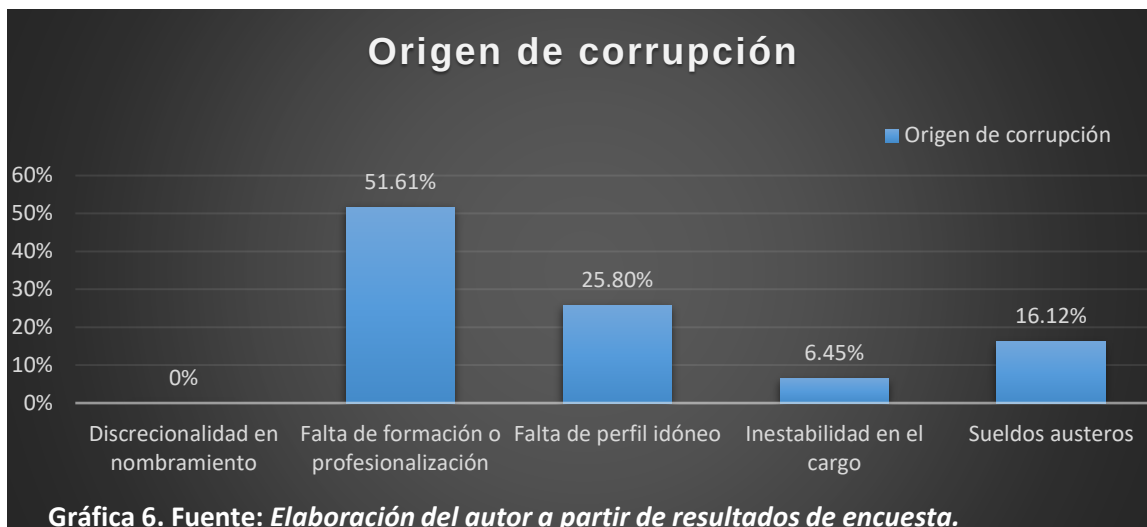
Un dato aún más importante, es que existe la tendencia de que las mujeres efectivamente son menos propensas a participar en acto de corrupción. Ya que el 80% del total de ellas que se encuentran en cargo directivo o de jefe de departamento dentro de la Secretaría, en sus vidas nunca han participado en un acto de corrupción. En tanto que, por lo que respecta a los hombres, la mitad de ellos ha participado en actos de corrupción, y la otra mitad no ha participado en la comisión de dichos actos. Lo cual demuestra que los hombres pueden ser factor determinante para la existencia de altos niveles de corrupción en cargos directivos o de jefe de departamento.

Además, se encontró como hallazgo, que el 100% de los encuestado señalan que la corrupción puede prevenirse en la función pública del servidor público. Así, los hallazgos en relación a la manera en que se puede prevenir la comisión de actos de corrupción en los servidores públicos de Michoacán consisten:

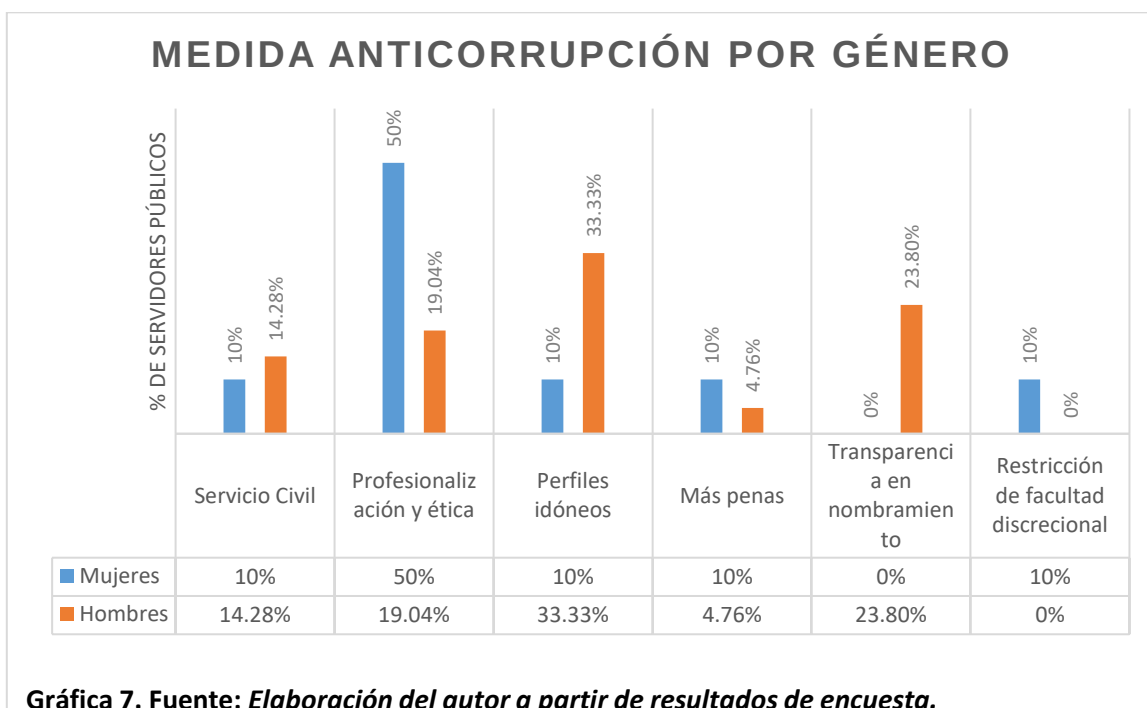


Las medidas que se propusieron anticorrupción consistieron en el servicio civil de carrera, profesionalización y ética en la función pública, perfiles idóneos para ocupar cargos públicos, reducción de la facultad discrecional para nombrar servidores públicos, el acceso de todos para concursar a ocupar un cargo público, más penas o castigos, y la transparencia y rendición de cuentas en los nombramientos de titulares de secretarías y directivos.

Luego, perciben como factor causante de la corrupción los siguientes:



De manera particular, los resultados de las encuestas demuestran los siguiente:



En relación con la hipótesis de esta investigación, un hallazgo interesante es que por razón fundada manifestaron que la discrecionalidad en el nombramiento y remoción de cargos de servidores públicos no era causa de corrupción, no es la causa de la corrupción. Ello es entendible en la medida en que son servidores

públicos designados de dicha forma, y manifestar lo contrario podría representar para ellos mismos un conflicto de intereses.

Sin embargo, en contraste, señalaron que la causa más probable es la falta de formación o profesionalización en la función pública y la falta de un perfil idóneo en quienes ocupan un cargo público.

Incluso, particularmente manifestaron que el factor que detona la corrupción en los servidores públicos del Estado de Michoacán, en su mayoría son la falta de profesionalización y la falta de un perfil idóneo para ocupar cargos públicos. En la siguiente gráfica se muestra el hallazgo por género de servidor público:

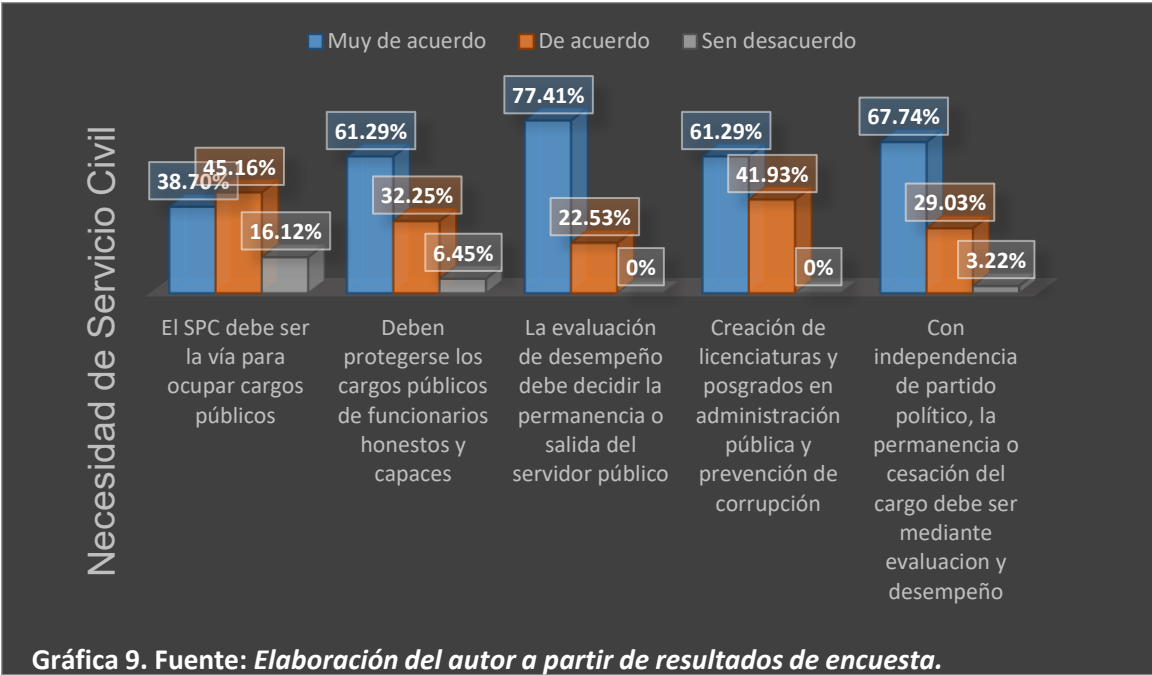


Bajo esa tesitura, la mayoría manifestó estar de acuerdo en que el servicio profesional de carrera debe ser la vía para ocupar un cargo público. Asimismo, mostraron estar muy de acuerdo en el Estado debe tomar como obligación proteger y asegurar puestos de servidores públicos honestos y capaces. Lo que es más importante, señalaron estar muy de acuerdo en que, para decidir la permanencia o

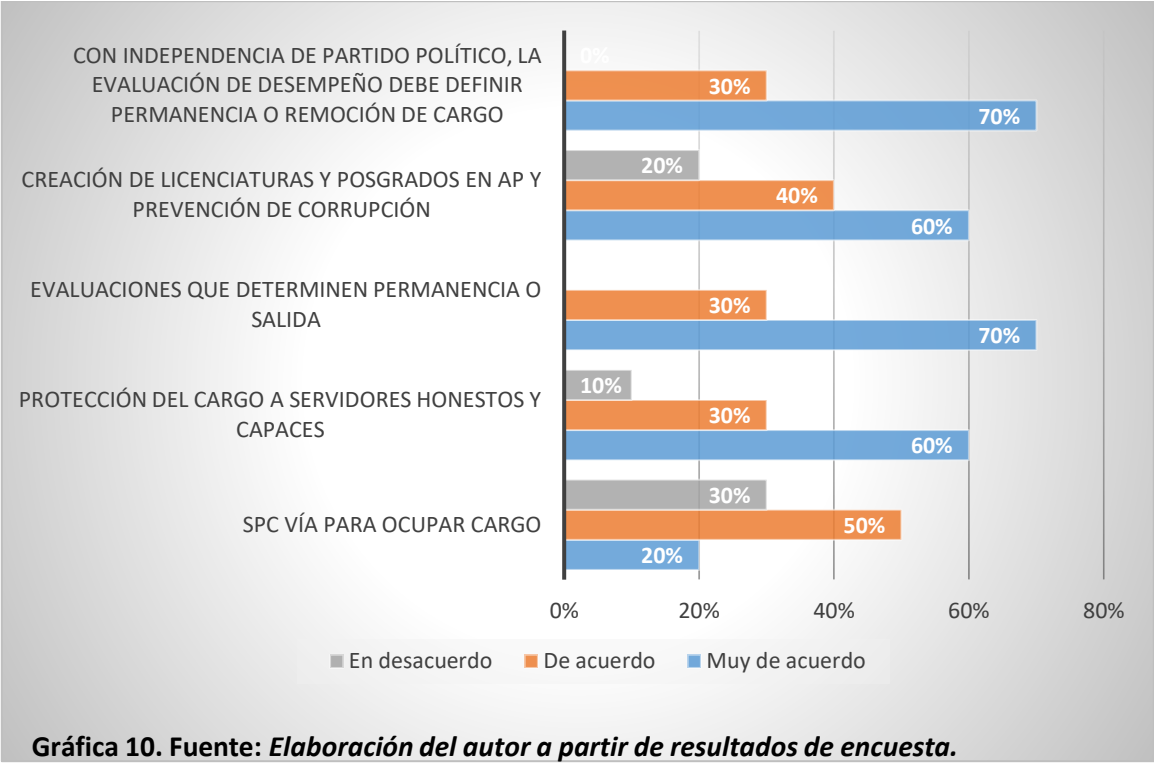
salida de un servidor público, debe realizarse una evaluación de calidad, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones encomendadas. A su vez, precisaron estar muy de acuerdo en la creación de licenciaturas y posgrados en administración pública y prevención de corrupción.

Encima de todo ello, un hallazgo realmente importante es que la mayoría manifestó estar muy de acuerdo en que independientemente del partido político, la evaluación y desempeño de un funcionario público debe definir la permanencia o salida del cargo. O lo que es lo mismo, el sistema de botín político debe pasar a la historia, y modernizar la administración pública de Michoacán, y dar el paso que marque su historia administrativa.

En resumidas cuentas, los funcionarios públicos que en principio son designados discrecionalmente, muestran razón en que su desempeño debe ser evaluado para que permanezcan en la función pública que se les asigna, o bien, que sean removido si así ha de suceder. Es indispensable contar con un servicio civil en Michoacán. Los resultados siguientes dan prueba de ello:



Inclusive, en relación a lo anterior, la tendencia por género de servidor público es la siguiente:



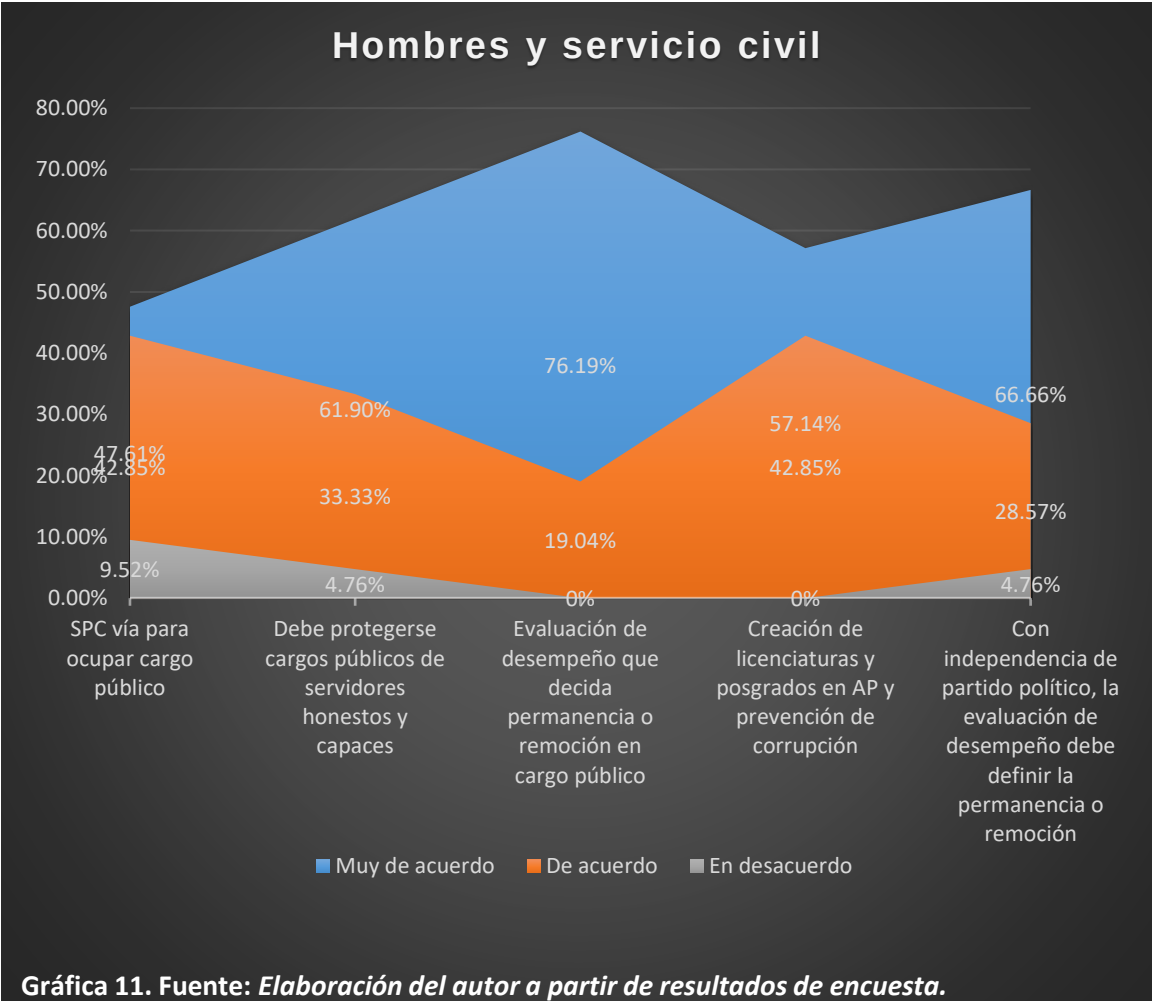
De la anterior gráfica, se desprende que el 70% de las servidoras públicas encuestadas, está muy de acuerdo que con independencia del partido político que llegue a la gobernatura, una evaluación de desempeño en el cargo público, debe definir la permanencia o remoción.

Inclusive, el 50% de ellas manifiesta estar muy de acuerdo con que el servicio civil sea la vía para acceder a cargos públicos. Y en relación a la tendencia de que el 50% de las mujeres con cargo público de dirección o jefe de departamento dentro de la Secretaría, cuenta con estudios de posgrado, se arroja el hallazgo de que el 60% de ellas se mantiene muy de acuerdo en que haya un interés por la creación de licenciaturas y posgrados en Administración Pública, así como en prevención de corrupción.

Lo cual permitiría concluir que las mujeres en cargos públicos de Dirección y jefe de departamento, además de estar más preparadas en comparación de los

hombres, estarían más dispuestas a comenzar estudios de posgrado especiales en Administración Pública o prevención de corrupción. Estos hallazgos son un buen aliciente para comenzar un servicio de civil en el que se permita el progreso y desarrollo de los servidores públicos de Michoacán.

Finalmente, por lo que corresponde a los hombres, se advierte los siguiente:



Por todo lo anterior, es indudable que con independencia de que un servidor público sea nombrado discrecionalmente, no quiere decir que no anhele permanecer en el cargo, o que no desee desarrollar sus habilidades y conocimientos en la función pública. Pues a juzgar por los hallazgos encontrados, se demuestra que las necesidades de dichos servidores públicos son las mismas: garantías de acceso, permanencia, capacitación, desarrollo, y trayectoria en la función pública.

Por otra parte, urge que en la administración pública haya una gestión de recursos humanos, que sea atractiva para los jóvenes universitarios. Pues como se muestra en los datos obtenidos, se está desperdiciando el valor humano y profesional de los egresados de licenciaturas afines. Sin duda los jóvenes son el recurso humano en la función pública que puede generar el cambio estructural y cultural de la administración de Michoacán.

Son los jóvenes quienes más flexibles están al cambio, a la instrumentación de nuevos procesos de aprendizaje y desarrollo profesional. Más despiertos en tecnologías, información digital, y uso de herramientas tecnológicas que pueden desarrollar y hacer más eficientes los procesos administrativos dentro de la administración pública.

Una buena medida para subsanar ese déficit, consiste en que desde el inicio del servicio social que realizan los alumnos próximos a egresar de universidades, o bien, quienes voluntariamente se disponen a realizar prácticas profesionales, desde ese momento queden inscritos al servicio civil de carrera.

Con dicha medida, sin duda puede generarse el incentivo en los jóvenes de comenzar en la función pública, de generar experiencia y poner en práctica sus conocimientos universitarios. Como también, proporcionar documentos de investigación o realizar investigaciones de campo en la secretaría.

Porque en contrario, sucede que los jóvenes universitarios al concluir su servicio social, al no advertir la oportunidad de trabajar formalmente en las oficinas gubernamentales, optan por abandonar las mismas y recurrir al ámbito privado. Dicho de otra forma, la garantía de acceso a la función pública desde el servicio social, sería la garantía a ocupar a más jóvenes en la administración pública.

C) Otras aportaciones de la observación y entrevista con los servidores públicos de la Secretaría

La SMACCyDT es una secretaría grande en su estructura y organización, por lo que requiere un número determinado de funcionarios. Al principio se tuvo la creencia de

que al practicar las encuestas a servidores públicos de confianza y que jurídicamente son discrecionalmente nombrados por el titular de la Secretaría y por el Gobernador, se encontraría cierto efecto en el sentido de las respuestas: como apatía al servicio civil de carrera o contrariedad a la reducción de la facultad discrecional, ya que ellos por regla general son nombrados por servidores públicos con perfil político, y que previamente trabajaron en campaña.

Sin embargo, la mayoría mostró cooperación en el desarrollo de las encuestas, mostraron atención y fueron muy participativos. Incluso, hubo servidores públicos con los que se estableció un diálogo en el cual expusieron puntos de vista, diversas estrategias anticorrupción, sobre el gran problema que representa la corrupción, las posibles modificaciones que debería tener la secretaría, la insatisfacción que encuentran ante la ausencia de un servicio civil de carrera y concursos de oposición para acceder a cargos públicos, como también los defectos consistentes en cargos públicos ocupados por personas sin el perfil idóneo para el cargo. En síntesis, efectos propios de la ausencia de un servicio civil de carrera en la administración pública del Estado.

Por otra parte, es de destacar que la Secretaría cuenta con perfiles dignos de respeto a su merito y trayectoria, así como de en su momento tener la oportunidad de dirigir la administración especial que conlleva la Secretaría.

Así, durante el desarrollo de las encuestas, uno de los participantes concluyó que el ciudadano generalmente tiene una percepción o idea preconcebida de que el servidor público es el corrupto y no él. Conclusión que merece validez porque efectivamente, la relación corrupto-corruptor no necesariamente se da desde quien se encuentra en la función pública, sino que ocurre del exterior, es el ciudadano quien fomenta el incumplimiento de la ley.

De otro lado, al establecer una entrevista con otro de los participantes, precisó el punto álgido de un sistema objetivo de nombramiento: su independencia a factores externos; al efecto dijo:

[...] existen procesos internos rigurosos para el nombramiento de determinados servidores, aun y cuando la designación sea por el gobernador del Estado. Dicho procedimiento de evaluación no cuenta con certeza en la aptitud del cargo, ni un control de actuación, es decir, no hay un control formal sobre el mecanismo de evaluación para designar.

Lo cual pone de manifiesto, que en el ejercicio de la facultad discrecional de nombramiento, existe una revisión de antecedentes del servidor público, o que incluso establecen procesos que no forzosamente son públicos, para designar, pero adolecen de objetividad y certeza en quien sustenta el examen. Circunstancia que con mayor razón impone el deber de establecer un sistema de servicio civil en la función pública.

Corrupción

Durante el desarrollo de las encuestas, diversos servidores públicos manifestaron causas de corrupción; cada uno bajo sus ideales o percepciones, que en general refirieron que la causa es falta de educación, que incluso es una parte de la cultura...

Al respecto, uno de ellos manifestó lo siguiente:

[...] la corrupción debe atacarse o reducirse desde la educación, porque es indiscutible que es un tema cultural, de la educación, como cultura del mexicano. El problema está en la educación, el sindicalismo es el principal problema de creación de corrupción. Desde la formación del maestro de educación básica, el problema está.

Respeto al factor de la causa de corrupción en Michoacán, un encuestado refirió que el fenómeno se encuentra desde “arriba, y que todos los políticos se encuentran inmersos en ella.” Adicionalmente, expresó ciertas ideas que merecen atención:

[...] Creo que la secretaría funcionaría con sesenta empleados y no con trescientos veinte. Deben existir perfiles idóneos, debe reducirse la corrupción. Pero sé que en realidad se debe vivir entre corrupción, la cual

es sistemática. El personal de base es quien menos labores realiza, muchos de ellos pasan el tiempo jugando cartas en la computadora. La corrupción y el crimen organizado puede erradicarse. Siempre me he dedicado a la función pública, incluso federal en otro Estado. En ese entonces todos los nombramientos se realizaron por concurso, caso contrario a cuando llegué a Michoacán en 2004, donde los nombramientos son hechos diversa forma, incluso no ingresé por concurso. Son incongruentes las formas en que se realizan las designaciones.

Otro de ellos, precisó que la corrupción podría acabarse y que incluso se está disminuyendo:

[...] llevo cinco años en la secretaría, y opino que la corrupción podría acabarse, está disminuyendo por los medios de transparencia. He luchado contra la corrupción. Cuando llegué al cargo, el trabajo estaba monopolizado en ciertas personas, cambié e hice cosas distintas, como por ejemplo poner orden en las cajas, cambié mecanismos de asignación de trabajo, puse mecanismos de ingreso de trámites, realicé formularios en Gmail, para descentralizar el proceso administrativo. noté que un solo servidor público acaparaba el trabajo, y comencé a dividir el trabajo, y lo repartí en las áreas que estaban desaprovechadas. Mi área estaba conformada por personal de confianza, y seleccioné a perfiles que en general son de base, pero los coloqué para crear sinergias. Comencé a trabajar con plataforma Gmail al crear un formulario sobre las licencias, observaciones y actualizaciones. Esto previene que se cometa actos de corrupción y protegen al personal, sobre todo para evitar responsabilidades administrativas.

La ética es el principal factor para evitarla. No tiene nada que ver el perfil del servidor con la ética. Exámenes psicométricos o psicosociales, evaluación de la conducta del servidor público. Tengo doce personas a mi cargo, logré identificar los comportamientos de si se prestan o no a

conductas corruptas. Es importante la optimización de procesos, mecanizar actividades de la función pública, reducción de salarios, evitando el contacto de personal con los terceros, como el uso de tecnologías o plataformas. Es importante la cuestión sindical, regularlas, para reducir la corrupción se comienza desde abajo y no desde arriba. Se tiene la falsa creencia de que el de arriba es el que fomenta corrupción. La corrupción está instaurada desde la misma operatividad.

En sindicato hay personas que no tienen sino la preparatoria, desconocen programas como Excel o sistemas de información. Mi área la tengo integrada con personal de educación superior. La resistencia al cambio, no es un solo funcionario, sino todo el operativo que ayuda a la ejecución de las tareas de la secretaría. Distribución de perfiles en cada institución. El exceso de trabajadores en una secretaría, de las 250, 50 no tienen secundaria, 50 con preparatoria. Resultando que los perfiles necesarios son pocos, y el exceso o demasía en determinadas áreas estorba a la realización de la función.

La continuación de plazas heredadas es un problema que afecta a la secretaría.

El área de recursos humanos debe integrarse con perfiles psicológicos, para la gestión de recurso humano. La corrupción politiza los recursos humanos y politiza o sectoriza a la sociedad, genera pobreza. Se necesita perfil idóneo y con fuerte formación ética. Con voluntad política es más fácil generar el cambio. La lucha política en Michoacán se alimenta de la corrupción.

Un servidor público más, proporcionó un concepto aún más preciso sobre el origen de la corrupción:

[...] la educación en casa, ver cómo se comportan los padres en la sociedad, llega a afectar al comportamiento de los hijos, percepción de algo natural.

Las acciones se van normalizando. El problema es a nivel cultural, a nivel de educación desde familia. La ambición de querer tener más es otro factor. Que gane la ambición sobre el comportamiento del servidor. Desde hacer trampa para ganar concursos. La idiosincrasia del mexicano. Es difícil acabar la corrupción, pero no imposible.

Otro factor que se mencionó como causa de la corrupción consiste en la reglamentación, en la creación de leyes que no guardan relación con las condiciones actuales del territorio y sociedad. Este aspecto *-señala el servidor público-* es el que genera el quebrantamiento de la ley. Al respecto, precisó:

[...] es el tema de las reglas estrictas que van contra las posibilidades. Por ejemplo, pones reglas de 90km/h, la gente termina rompiéndolas. Los reglamentos no concuerdan con la realidad social. Los mismos reglamentos que regulan hechos que no acaecen en el mundo genera que el ciudadano y el servidor público rompan leyes en beneficio. El factor de la reglamentación debe ser congruente y regular hechos que favorezcan a reducir corrupción. Como por ejemplo, la simplificación de procesos. Entre más requisitos se impongan a un trámite, más de alguno no habrá de cumplirse.

[...] el ser humano por naturaleza es político. Necesita relaciones sociales y estas fomentan la política, y por tanto, no podemos vivir sin ella. Aquel que creé que la corrupción no podrá reducirse, atenta contra su propia naturaleza, con los fines de la sociedad. Las normas deben regular verdaderos hechos, y estos hechos se regulan básicamente con las normas reglamentarias o reglamentos incrustados en la sociedad, en el municipio.

Desde actos simples como cruza la calle por el lugar equivocado, realización de banquetas pequeñas, rebasar límites de velocidad, no respetar señalamientos, fomentan actos más simples de corrupción. Las condiciones físicas no concuerdan con las leyes. Desde el momento en que se permite la adquisición de vehículos que pueden circular a grandes

excesos de velocidad y no contar con las condiciones reglamentarias y físicas para ellos, se generan factores de corrupción... el reflejo del egoísmo de la sociedad. Entre más egoísta es la sociedad más corrupta tenderá a ser. Debe hacerse conciencia, con acciones continuas.

La corrupción no es el cáncer de la sociedad, sino un diabetes. En diabetes es azúcar el factor, en la corrupción es el dinero. En México hay un egoísmo tal que finaliza haciendo a la sociedad más dañina.

Desde la comisión de los delitos, donde sólo se busca hacer que el delincuente o infractor de la ley salga de prisión, sin pensar en el daño ocasionado a los demás.

Protección al capital humano

Es indispensable que la administración pública proteja el capital humano, así como generar incentivos para atraer, retener y promover a los jóvenes. Por la razón de que, al momento en que se aplicaron las encuestas noté la presencia de jóvenes servidores públicos en cargo directivo o de jefe de departamento con ánimo y energía para realizar sus funciones, es decir, evidenció tener gusto y convicción por la función pública.

Servicio civil de carrera

Respecto a este tópico, un servidor público indicó que lo más importante es la experiencia, luego la técnica en el desarrollo de las funciones de la Secretaría. Al respecto, manifestó totalmente que:

[...] lo más importante es la experiencia en la función pública o administración pública. Tener conocimiento de los procesos administrativos. Empaparse de todos los procedimientos, desde la respuesta a un oficio. Saber administración pública, perfil adecuado y experiencia. Arquitecto o ingenieros para ocupar el cargo, o técnico en construcción. Aquí, en la secretaría no hay capacitación, es difícil porque nadie capacita y noble porque tu puedes aprender por iniciativa.

En general los servidores públicos encuestados mostraron aceptación hacia el servicio civil de carrera, e incluso uno de ellos señala la esencia que debe tener:

[...] estoy de acuerdo con el servicio civil, con la existencia de verdaderos concursos de oposición... la responsabilidad y el compromiso en la función pública es la base. No considero como el único medio para ocupar un cargo público al servicio civil de carrera. Se necesita una base sólida en honestidad.

La ética es fundamental

[...] no es inevitable dar mordidas. La ética es el aspecto principal del servidor público. Mi puesto es muy técnico, como tema de ingeniería. Antes de mí nombraban a psicólogos por el compromiso de campaña. Para mí, el primer acto de corrupción es que se nombre y acepte un cargo sin contar con el perfil. Pero sobre todo la ética. La obra pública también es un cáncer, es donde más susceptible está el servidor público al dinero. Creo que la obra pública debe ser manejada por particulares y no por servidores públicos. El ofrecimiento de dinero y el manejo de recurso es lo que comienza a corromper al servidor.

El trato al ciudadano

El servicio civil también debe perfeccionar los satisfactores que permitan a los servidores públicos equilibrar el estrés del trabajo con la atención al particular.

Sobre la estructura orgánica de la Secretaría

La mayoría de las direcciones y departamentos, son áreas aptas para desarrollarse con el servicio civil. Ya que, esencialmente son técnicas. Al realizar diversas preguntas verbales, respondieron que la naturaleza de la función requiere de personal calificado, como por ejemplo, el departamento urbano. El cual requiere de personal calificado, precisamente ingenieros, y por el contrario, por servidores de base los procesos se retrasan y hacen cumplir con lentitud las funciones de dicho departamento.

Sin embargo, el mayor personal es de base y los perfiles que ocupan los puestos son de la calidad de psicólogos, o cualquier otro, menos ingenieros, lo cual obliga a esperar los tiempos de los pocos ingenieros que se tiene. Señala al respecto:

[...] el reto o factor en contrario es el personal o servidores sindicalizados, donde el sindicato determina en qué área deben encontrarse. Es indispensable contar con perfiles idóneos. Es necesario tener el servicio de carrera, es una cuestión que debería establecerse en toda la administración pública porque el problema mencionado se replica en cada organización o dirección de las secretarías.

En el mismo sentido que el anterior, diverso encuestado me hizo saber que:

[...] en esta área es necesario contar con perfiles como ingenieros y no psicólogos o enfermeros, o incluso personas sin bachillerato. Afecta la distinción de partidos, así como que no tengan continuidad y la pérdida de personal altamente calificado y con experiencia en la función, que desgraciadamente son despedidos. El punto fundamental es que la secretaría tenga recurso para programas y paralelo perfiles. El área en que me encuentro tiene la función de identificar a dónde crecer y los factores que pueden afectarse en medio ambiente. Es importante la función porque se realizan diagnósticos de campo. La perspectiva a años es indispensable en la función, es decir, acciones a futuro. Involucrando a todos, género, menores, agenda 2030. Coeficiente de utilización de suelo, déficit de crecimiento, vivienda, movilidad, crecimiento poblacional, cómo se comporta la sociedad en relación a su crecimiento. Tenemos fórmulas para determinarlo, geometría, aritmética. Sistema de planeación se observa en las funciones de esta área. Mejoramos la calidad de vida de los habitantes, por ello la calidad del servidor, su perfil.

D) La iniciativa presentada por Partido Verde Ecologista en el Congreso de Michoacán

La voluntad política es la condición sin la cual no puede lograrse cambios importantes en la administración pública del estado. De allí, que la creación e instrumentación del servicio civil de carrera en la función del poder Ejecutivo del estado, dependa de que las facciones políticas logren consenso para lograr el apoyo necesario.

En ese sentido, es necesario que primero el tema de la creación del servicio civil se encuentre en la agenda legislativa y política.

En Michoacán, la iniciativa de crear el servicio civil se encuentra dentro de las agendas legislativas LXXIII y LXXIV Legislaturas, en 2015 y 2018, respectivamente. En la primera se propone como “Ley del Servicio Civil de Carrera del Poder Ejecutivo”, y en la otra como “Ley de Servicio Civil de Carrera para el Estado de Michoacán de Ocampo”.²⁰⁷

Sin embargo, a la fecha no ha existido expedición de las mismas.

Por otro lado, se hicieron solicitudes de acceso a la información al Congreso del Estado de Michoacán, en una de ellas, se requirió información sobre la existencia de alguna iniciativa de ley sobre servicio profesional de carrera para servidores públicos de la administración pública del estado, y si en su caso la había, me proporcionarían la exposición de motivos y el partido que la presentaba (La solicitud se encuentra en el apartado de anexos).

²⁰⁷ H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, *Propuesta de acuerdo que contiene la agenda legislativa de la Septuagésima tercer legislatura de este H. Congreso del estado de Michoacán de Ocampo, elaborada por los integrantes de la junta de coordinación política*, Secretaría de servicios parlamentarios, gaceta parlamentaria, segunda época, t.I 009H, 30 de noviembre de 2015, pp.12 y 26, http://congresomich.gob.mx/file/agenda_legislativa_lxxiii.pdf. Y Congreso del Estado del Estado de Michoacán de Ocampo, “Acuerdo 55 por el que se expide la Agenda Legislativa de la Septuagésima Cuarta Legislatura LXXIV, que contiene las propuestas presentadas, en las que se encuentran contenidos los puntos de coincidencia en materia legislativa”, Periódico Oficial del gobierno constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo y Secretaría de Gobierno, séptima sección, t.CLXXI, núm.42, 14 de diciembre de 2018, p.2, <http://congresomich.gob.mx/file/Acuerdo-55.-Se-expide-la-Agenda-Legislativa-de-la-LXXIV.pdf>.

En respuesta a ello, se entregó la iniciativa con proyecto por el cual se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Estatal de Michoacán, presentada por la Diputada Juanita Noemí Ramírez Bravo, del Partido Verde Ecologista, en la Septuagésima Tercer Legislatura.

La anterior iniciativa, al día 24 de abril de 2019 se encontraba pendiente de dictaminar en comisiones unidas de gobernación y de trabajo y previsión social, respectivamente, como bien puede desprenderse del oficio SSP/DGSATJ/DAT/0196/19 que se encuentra en los anexos.

Así, al ser la única iniciativa de ley presentada, y que se encuentra en la fase de dictámenes, a continuación, se hace un breve estudio.

4.5 Iniciativa de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Función Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, como límite y orientación de las facultades discrecionales del Gobernador del Estado de Michoacán, y como garantía del derecho humano a la buena administración pública.

Con fundamento en los artículos 5º, 8º, 36 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; los artículos; 5 fracción I, 6, 7, 18 y 19 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo. Los artículos 1º, 31, 44 y 45 del Reglamento para la Selección, Integración y Funcionamiento del Parlamento Juvenil del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presento el siguiente proyecto de Decreto que contiene Iniciativa que reforma la fracción XIV del artículo 60; de adición de tres fracciones y supresión del último párrafo del artículo 63 de la Constitución Política de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; como también, iniciativa que reforma el primer párrafo del artículo 11 y deroga la fracción V del mismo, así como de reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; para que se ordene el establecimiento de las bases para expedir la correspondiente Ley del Servicio

Profesional de Carrera en la Función Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo; bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Primero.- [Doctrina y percepción poblacional]. La administración pública, tiene como carácter el de ser la acción pormenorizada y particularizada del gobierno, que no implica actos de autoridad o arbitrarios, sino que es el nexo de comunicación de las verdaderas necesidades de la sociedad para con el Estado, así como también, la administración pública es el medio por el cual el Estado materializa el bienestar de la sociedad y de los derechos humanos. Como bien señala Charles-Jean Bonnin, “La administración pública no es un poder arbitrario, es un poder legal que al igual que la Justicia, es la salvaguarda de los ciudadanos y de la propiedad.” Es pues, como lo afirma Bonnin, “la cadena que une todas las partes del Estado y los pone en relación con el gobierno.”

En ese sentido, Omar Guerrero, señala que la administración pública es “la que tiene a su cargo la gestión de los asuntos comunes referentes a las persona, los bienes y las acciones del ciudadano como miembro del Estado, así como a su persona individual, los bienes y las acciones del ciudadano como miembro del Estado, así como a su persona individual, sus bienes y sus acciones como interesantes al orden público.” Siempre para satisfacer las necesidades comunes a todos los ciudadanos, y procurando la felicidad de todos; con esto, se entiende que claramente la función de la administración pública es conservar la vitalidad de la sociedad, y para ello, depende de buenos administradores públicos –servidores públicos-.

Luego entonces, si la administración pública tiene como finalidad la conservación de la sociedad misma, y que además, jurídicamente se encarga de aplicar las leyes de interés público en todo el territorio del Estado, para satisfacer las necesidades comunes a todos los ciudadanos, procurando la felicidad de los mismos, es indudable que “la tranquilidad de los ciudadanos dependerá de las decisiones que se tomen; la felicidad pública...descansarán en parte en la porción

de poder que se ejerza”, Bonnin. Es decir, depende de las decisiones que tome un servidor público el satisfacer las necesidades comunes a todos los ciudadanos, como también, una decisión mal tomada, mal estudiada, ignorada o mal aplicada, producirá consecuencias en todos y cada uno de los ciudadanos. Como bien lo afirma de nueva cuenta Bonnin, “el cuidado de los asuntos públicos requiere que muchos se dediquen a la carrera administrativa, y sobre todo que traigan consigo los conocimientos necesarios para el mantenimiento del orden público.” Lo anterior, por la razón de que la actividad que tiene encomendada la administración pública, no es cualquiera, la funciones que despliegan los servidores públicos es de gran importancia debido a los asuntos públicos sometidos a su valoración y estudio, atendiendo a cada materia, por ende las decisiones que tome un servidor público no tendrán efecto en un solo ciudadano, sino en toda la comunidad, por la razón de que la ley que aplica el servidor público como fundamento de su actuar, es de interés público, no referida a un interés particular, como sucede con la aplicación de las disposiciones del Código Civil, Mercantil, etc. De allí que “una mala decisión administrativa, o la ignorancia en administración, influye en la suerte de una multitud de individuos; pues las relaciones de la administración son con los ciudadanos y no con el ciudadano”, Bonnin.

Por tanto, debe velarse por la permanencia en el cargo del servidor público, reconocerse su experiencia y mérito, porque como bien estableció Bonnin “la experiencia no se forma más que por grados; si extiende su esfera poco a poco; si el avance natural es elevarse gradualmente de lo simple a lo complejo, la naturaleza y la razón quieren que se pase por las funciones más simples de la administración pública antes de alcanzar las más complicadas; que se estudien las leyes en sus efectos, en su acción misma, antes de poder reformarlas y dictar nuevas; que se haya sufrido en fin un tipo de pruebas que desecha la incapacidad o la corrupción; antes de acceder a las primeras funciones.” Es decir, es desde el ingreso al cargo más inferior el único medio de progreso en la función pública, que garantizará, a través de la experiencia profesional y el mérito, la prueba para ascender a un cargo superior. Para hacer de esta circunstancia un medio de elegibilidad, además de que

se fije la publicidad de un concurso de ascensos, reglas iguales para todos, es la garantía del principio de igualdad.

Paralelamente una Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Función Pública del Estado de Michoacán, garantizará las virtudes y talentos de los funcionarios públicos, eliminará cualquier ambición o elemento subjetivo que afecte al interés público, haciendo pasar a todo aspirante a ocupar un cargo público por los empleos inferiores como medio de garantizar el acceso a un cargo superior. Así, en toda institución del Estado de Michoacán, se encontrarán compuestas por hombres de Estado, capaces de ocupar un cargo público por sus conocimientos específicos en la materia, y además, se tendrá la legitimidad de la ciudadanía, se reconstruirá la confianza del ciudadano hacia las instituciones, misma que hoy en día se encuentra perdida debido a la corrupción e impunidad. Finalmente, es importante que la ley que establezca el servicio profesional de carrera, determine los incentivos que conforme a cada empleo público y rango e importancia de funciones, dado que es justo retribuir a quien dedica su tiempo y esfuerzo a los asuntos públicos.

Todo sistema de carrera funcional, opera bajo la objetividad, la imparcialidad, la competencia por mérito; lo que hace que la administración pública cuente con los candidatos mejor adiestrados, desplazando el sistema de botín político y todo elemento subjetivo para la selección, permanencia, designación o remoción de servidores públicos.

Ahora bien, el contexto social o percepción social en que se encuentra no sólo el Estado, sino México entero, es la siguiente:

En la administración pública mexicana hay gran desconfianza por parte de los ciudadanos hacia el gobierno, como hacia los partidos políticos, y poderes públicos; hay insatisfacción de las funciones desempeñadas por los servidores públicos, de corrupción e impunidad, todo ello, son consecuencias de una ineficiente e ineficaz administración pública.

Lo cual se demuestra a través de diversas encuestas publicadas por el Centro de Estudios y de Opinión Pública (CESOP), de la Cámara de Diputados; particularmente la encuesta nacional de enero de 2018 sobre “Derechos Sociales y Cohesión Social”, se tiene que los principales motivos para el incumplimiento de los derechos sociales son: 34% mal gobierno y 30.40% corrupción. De 2016 a 2017 la confianza hacia servidores públicos disminuyó de manera muy preocupante, siendo en el servidor público en quien menos confianza se deposita, ya que el 8.30% de los mexicanos confían en él. De ahí que, sea un alto porcentaje de mexicanos insatisfechos con las instituciones públicas, donde el gobierno y el sistema político ocupan el primer lugar de insatisfacción en los mexicanos, con un 53% de la población mexicana.

Lo cual apunta a la consecuencia de que, el Estado debe tener servidores públicos profesionales y una administración pública que respete el servicio profesional de carrera. La profesionalización del servicio público es elemental para que el Estado proporcione servicios públicos de manera eficaz, con eficiencia e incluso como una estrategia anticorrupción. En relación a la corrupción, la ecuación de Robert Klitgaard, ofrece una estrategia y anticorrupción, la cual consiste de la siguiente manera:

$$C = M + D - A \text{ (Monopolio de poder) + (discrecionalidad de los oficiales) - (la responsabilidad o rendición de cuentas)}$$

Como bien explica Robert Klitgaard, si existen funcionarios con el poder monopólico sobre determinado bien o servicio, aunado a una discrecionalidad de decidir a quién otorgárselo y no exista la responsabilidad por la cual sujetos externos puedan saber lo que ese funcionario está decidiendo, el resultado será una tendencia a encontrar corrupción. Por ello, la verdadera estrategia es reducir el poder monopólico, limitar y clarificar la discrecionalidad y hacer más transparente a los funcionarios y organismos.

Segundo.- [Aspecto jurídico]. La ineficiencia y corrupción en la administración pública del Estado de Michoacán, tiene origen en el sistema de botín político

institucionalizado constitucionalmente desde las facultades del titular del poder Ejecutivo, como también en las facultades establecidas mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública a cada uno de los titulares de las Secretarías de Estado y dependencias, como a la ausencia de un servicio profesional de carrera institucionalizado y establecido en una Ley que obligue a la profesionalización del servidor público y a que el titular del Poder Ejecutivo nombre y remueva a titulares conforme al Servicio Profesional de Carrera, es decir, que exista el sistema jurídico-administrativo que limite las facultades discrecionales del Gobernador del Estado de Michoacán en torno a la designación y remoción libre de titulares de Secretarías de Estado.

Así, el artículo 60 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, precisa como principales facultades:

“Artículo 60.- Las facultades y obligaciones del Gobernador son: I.- Promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II a XIII [...];

XIV.- Nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados de la administración pública estatal cuyo nombramiento y remoción no estén determinados de otro modo en esta Constitución o en las leyes;

XV a XXI [...]

Después, se tiene que mediante el artículo 63 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, el despacho del Poder Ejecutivo del Estado, precisa los requisitos que para ser Secretario de Gobierno y de Finanzas se necesitarán; y el último señala, la gran importancia que tiene la Secretaría de Gobernación en despacho de la función administrativa. Los referidos artículos señalan:

“Artículo 63.- Para ser Secretario de Gobierno se requiere:

- I.- Ser mexicano y michoacano por nacimiento, o tener residencia efectiva en el Estado, no menor de dos años anteriores a la fecha de nombramiento;
- II.- Ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos;
- III.- Haber cumplido veinticinco años de edad el día de su designación;
- IV.- No haber sido condenado por delito no culposo. Los mismos requisitos serán necesarios para ser Secretario de Finanzas.”

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo, precisa que:

“Artículo 1 a 10. [...]. [...]

Artículo 11. Al frente de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Estatal, habrá un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará con los servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada.

Artículo 12. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y las coordinaciones auxiliares señaladas en esta Ley, tienen las siguientes atribuciones de carácter general:

I a III. [...];

IV. Ser responsables de la administración de los recursos financieros, humanos y materiales asignados;

V. Gestionar los nombramientos, retribuciones, remociones, renunciaciones, licencias, pensiones y jubilaciones de los servidores públicos a su cargo;

VI a XIII. [...].

Artículo 13. El Gobernador del Estado, nombrará y removerá libremente a los titulares de las dependencias y entidades, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo o en las leyes, [...].

Los titulares de las dependencias de la Administración Pública Estatal, designarán a los servidores públicos dentro de las dependencias a que se refiere la presente ley, previo acuerdo con el Gobernador del Estado.

Los titulares de las entidades serán designados por el Gobernador del Estado. El Gobernador, sin embargo, podrá delegar dicha función al Secretario del ramo en cuestión. En lo relativo a los servidores públicos de las entidades, estos serán designados por el titular del ramo a propuesta del titular de la entidad.”

Como puede analizarse, ni dentro de la Constitución Política para el Estado de Michoacán, ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, ni mucho menos en el Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán de Ocampo, se desprenden cuáles son los requisitos para los demás Secretarios de Estado, lo cual permite que el titular del Poder Ejecutivo pueda nombrar a servidores públicos como titulares de una Secretaría a sujetos sin conocimiento en la materia que representa la Institución, ni existe garantía de permanencia.

Aún más, no existe una forma de designación o remoción distinta de los secretarios de Estado, toda vez, que impera una facultad discrecional ante la inexistencia de un servicio profesional de carrera que venga a materializar ese “otro modo” de designación a que alude la Constitución y la Ley Orgánica. Así, la tendencia es disminuir las facultades discrecionales del Gobernador del Estado, pues las mismas representan la arbitrariedad en su ejercicio así como el factor propicio para la corrupción, toda vez que respecto al nombramiento no existe transparencia ni rendición de cuentas. Así, es necesario que el gobierno cuente con una administración pública orientada a la prestación de servicios eficientes, oportunos y de calidad, y sobre todo que corresponda a las necesidades de la ciudadanía. Como también, es necesario un servicio profesional de carrera que se institucionalice bajo los principios de transparencia, alto desempeño, honestidad y confianza, que permita a los gobiernos disponer de un cuerpo técnico capaz de

traducir la filosofía política de los gobernantes, en políticas públicas que beneficien a la ciudadanía.

En otras palabras, conforme a cada elección del titular del Poder Ejecutivo, es claro observar tanto el mecanismo como los resultados del sistema de botín político que mediante la ley, se encuentra instituido. Es decir, jurídicamente, de la lectura e interpretación de los artículos transcritos, en primer lugar se hace ver que tiene la de nombrar y remover libremente a los titulares de las Secretarías de Estado, así como a los demás empleados de la administración pública estatal. De manera consecutiva, opera el mismo modelo facultativo para con los titulares de las secretarías de Estado, éstos nuevos funcionarios públicos, tienen la posibilidad de nombrar y remover libremente al personal inferior de la respectiva secretaria, siempre y cuando, se haga con el consentimiento o aprobación del Gobernador del Estado. Luego entonces, la administración pública representa para los políticos el acceso al empleo público y el beneficio de intereses partidistas, más nunca públicos; representa también para ellos el acceso y administración de la riqueza del Estado, y el reparto de poder entre sus afiliados.

El sistema de botín político descrito no permite que la administración pública rinda los frutos que como función estatal debe generar: la materialización de los derechos humanos, y la generación de bienestar social, como que la organización administrativa progrese. Es de tal manera que la administración pública se mantiene cooptada por los partidos políticos, generando continuamente la corrupción e insatisfacción de los intereses comunes a todos.

Finalmente, resulta necesario establecer las bases legales para impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente que dé eficaz y eficiente respuesta a las demandas de la ciudadanía. Que establezca los requisitos de ingreso, permanencia, promoción y separación, con base en el mérito e igualdad, todo ello verificado mediante evaluaciones, además que obligue al titular el ejecutivo federal a nombrar y remover Titulares de la administración pública centralizada conforme al procedimiento establecido, así como a un banco de datos de candidatos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración del Pleno la siguiente Iniciativa con carácter de:

D E C R E T O

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman la fracción XVI, del artículo 60; y se adicionan dos fracciones, se suprime el último párrafo y se reforma el artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, para quedar como siguen:

Artículo 60.- [...]

I a XV [...];

XVI.- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de la administración pública estatal conforme a los servidores públicos de carrera que se encuentren inscritos y certificados por el Servicio Profesional de Carrera en la Función Pública del Estado de Michoacán de Ocampo;

Artículo 62.- Para ser Secretario de Estado se requiere:

I a IV [...];

V.- Ser servidores públicos de carrera, debiendo estar inscritos y certificados por el Servicio Profesional de Carrera en la Función Pública del Estado de Michoacán de Ocampo;

VI.- No haber ocupado cargo de elección popular ni encontrarse afiliado en partido político alguno; y

VII.- Haber ocupado cargos de jerarquía inferior al de Secretario de Estado en la administración pública del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforman el artículo 11 y se deroga la fracción V; y se reforma el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como siguen:

Artículo 11.- Al frente de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Estatal, habrá un titular, que será nombrado por el Gobernador del Estado, conforme a las bases legales del Servicio Profesional de Carrera en la Función Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará con los servidores públicos que al efecto promueva el Servicio de Carrera así como de las unidades y servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada.

I a IV [...];

V.- Se deroga;

Artículo 13.- El Gobernador del Estado, nombrará y removerá a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, conforme a las bases legales del Servicio Profesional de Carrera en la Función Pública del Estado de Michoacán.

Todos los servidores públicos en los que se auxilien los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, incluidos los de confianza y de base, serán promovidos mediante el Servicio Profesional de Carrera en la Función Pública del Estado de Michoacán.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Remítase a los Ayuntamientos del Estado la Minuta Proyecto de Decreto, para que en el término de un mes después de recibida envíen, al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el resultado de su votación en los términos de la fracción IV del artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

SEGUNDO.- Transcurrido el mes concedido a los ayuntamientos, se dará cuenta al Pleno con el resultado de su votación, para efectuar la declaratoria correspondiente.

TERCERO.- Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

CUARTO.- En un plazo máximo de un año, el Congreso del Estado, deberá expedir la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Función Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo, así como en un plazo de tres años deberá crear las instituciones y organismos que al efecto establezca la ley, a fin de promover el debido cumplimiento del presente Decreto, así como incluir los respectivos presupuestos.

QUINTO.- El presupuesto Estatal y Municipal incluirán recursos necesario para: la construcción, equipamiento, infraestructura para cobertura progresiva del Servicio Profesional de Carrera en la Función Pública, con los correspondientes programas de formación profesional de los funcionarios públicos, así como materiales de estudio gratuito para funcionarios y externos.

4.5 Conclusiones preliminares.

La ausencia de un servicio civil de carrera a nivel estatal en Michoacán, pone en evidencia diferentes tipos de fallas, desde la igualdad de todo michoacano para ocupar un cargo público, así como igualdad en el acceso. Y, por otro lado, la inequidad que existe con los servidores públicos categorizados como de confianza, que en cada alternancia de poder no gozan de la certeza de conservar el cargo que se les encomienda.

Es necesaria la existencia de un servicio civil de carrera, que dé permanencia en el cargo bajo criterios objetivos, así como la profesionalización de los Servidores Públicos en la Administración Pública, porque con ella se garantizará la eficiencia del Estado en búsqueda del interés público. Se necesita institucionalizar el servicio profesional de carrera y vincularlo con las facultades del Gobernador, para generar una reducción de la discrecionalidad. Mediante el servicio profesional de carrera se garantiza el mérito, profesionalismo, igualdad, estabilidad y experiencia.

Resulta evidente la necesidad de una administración pública eficiente, que escape del control político que se ejerce sobre ella. Y al contrario, que los

nombramientos discrecionales (políticos) de servidores públicos se vean controlados por la administración pública, estableciéndose sistemas de selección y evaluación objetivos, que orienten la atribución que tienen los gobernadores para designar secretarios de despacho y satisfacer las necesidades de la población.

Nunca será tarde para cambiar, ni desarrollar o modernizar la administración pública de Michoacán. Al contrario, se está a tiempo de establecer cambios claros a través del servicio civil de carrera, y convertirlo en el más valioso recurso para mejorar las condiciones sociales, ambientales y económicas del Estado. Todo con una buena administración pública al servicio de los michoacanos.

El régimen presidencialista incrustado desde el nivel federal hasta el local, necesita reforzarse mediante el servicio civil de carrera, dado que por mandato constitucional es a los titulares del ejecutivo y sus subalternos a quien se les encomienda la administración del Estado. Luego entonces, si el régimen presidencial establece una facultad discrecional para nombrar a los titulares de las organizaciones públicas y adicional a ello, no existe un servicio civil de carrera que garantice el debido ejercicio en la función pública, genera la consecuencia de que todo el aparato gubernamental y administrativo del Estado, se integre por personas únicamente leales a los intereses del partido y al de colaboradores más cercanos al titular del ejecutivo.

Así, la manera de hacer más eficiente a la Administración Pública es a través del servicio profesional de carrera, y su regulación se encamina a que entre menos discrecionalidad menor corrupción en la Administración.

En ese contexto, actualmente la facultad discrecional viola el principio de profesionalismo que se contiene en el artículo 6 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán.

Para lograr lo anterior, el servicio civil debe vincularse con la facultad discrecional, es decir, la libre asignación y remoción de cargos encontrará un límite constitucional, ya que los nombramientos se harán por mandato constitucional,

conforme al servicio civil de carrera y experiencia en la función pública encomendada, lo que dará un blindaje frente a cambios de gobierno.

Por todo lo anterior, resulta necesario dar vida a una Escuela de Administración Pública, o bien, generar en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, una Facultad de Administración Pública, por lo que resulta necesario pensar en un plan de estudios para que la sociedad michoacana dé nacimiento a una generación nueva de administradores públicos.

Finalmente, el servicio profesional de carrera será la norma que establezca los criterios para la ocupación de los puestos tanto de más bajo nivel como de alto nivel.

A juzgar por lo que existe, como resultados de la administración del Poder Ejecutivo (afirmo que lo que ocurre en una secretaría centralizada, por tendencia ocurre en las demás, pues dependen estrictamente de lo que ordena el Ejecutivo). Así, se nota que:

- a) No hay en la legislación Michoacana, ni mucho menos en la federal, una definición de Administración Pública, de allí que ni el propio servidor público que por pacto político ocupa cargos públicos de naturaleza administrativa y no política, provoca que actúe conforme a un factor improvisado o aleatorio, o bien, porque alguien se lo aconseje. Es necesario pues, que se establezca en la propia ley su definición.

Por la sencilla razón de que así como en un código civil encontramos qué es un contrato, sus tipos, sus elementos; que así como encontramos en el código penal qué es un delito, sus elementos, y su clasificación; que así como encontramos en el código familiar qué es el matrimonio, la custodia, la el divorcio, etcétera, asimismo debemos tener en la propia ley qué es la administración pública, para que el servidor público la identifique y observe sus elementos.

- b) Del análisis de las facultades constitucionales, jurídica y sistemáticamente se reproduce la facultad discrecional en nombramientos de Servidores Públicos; esto es el sistema de botín político, que no respeta ni propone una profesionalización en el Servidor Público.
- c) Derivado de una revisión al currículum de Servidores Públicos integrantes de la Secretaría, no hay oportunidad para concursar en igualdad de condiciones, ascender, ni mucho menos estabilidad en el cargo.

Así, se evidencia que existen varias relaciones directas entre el servicio civil de carrera (y su correspondiente fomento de profesionalización) y la eficacia gubernamental, así como con la reducción y control de la corrupción.

Primero, porque con el se puede generar la continuidad en políticas públicas y los servicios públicos, sin importar la alternancia en el poder, toda vez que, la permanencia y estabilidad en el cargo público son la clave para la reducción de la corrupción.

El primer acto de corrupción es nombrar a un ciudadano que no tiene el mérito y conocimientos necesarios para la función pública en áreas específicas de la administración del estado de Michoacán. Porque la facultad discrecional rompe con la selección de ciudadanos por méritos en igualdad de oportunidades.

Segundo, el primer paso para romper con el sistema de botín político es crear e instrumentar el servicio de carrera en la función pública, ésta debe ser la primera estrategia en el combate a la corrupción, porque aquel sistema ha derivado en corrupción debido a la temporalidad de las personas en puestos que no garantizan estabilidad.²⁰⁸

²⁰⁸ Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*, Venezuela, 2013, Bicentennial University of the Andes and Group of Investigation of Management and Public Policies, p. 37 and 38, <http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2019/03/Libro-La-Profesionalizaci%C3%B3n-de-la-Funci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>.

Tercero, conforme a la estructura y análisis de las facultades organizaciones de la administración pública del Estado, tanto los altos cargos como los medios y bajos, con frecuencia son ocupados por políticos o personas elegidas por criterios de confianza política, lo que les da la calidad de eventuales y mantengan una relación temporal con la administración del Estado.

Así, las anteriores características son propias o comunes al sistema de botín, donde el partido ganador de las elecciones, recompensa a algunos de sus afiliados para colocarlos en cargos públicos.

Naturalmente, conforme a la información obtenida y a la ausencia de un servicio civil de carrera en Michoacán, el acceso a los cargos públicos de la administración pública, se obtiene en función de recomendaciones, la recompensa personal y el favoritismo; lo que hace que el mérito y profesionalización se mantengan alejados de la función pública.

CONCLUSIONES

1. La administración pública es la actividad que realiza el Estado con el objeto de satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos. Es decir, está al servicio de la persona, porque su finalidad es promover el bien común atendiendo a las necesidades que son comunes a todos, de manera continua y permanente a través de los servicios públicos.
2. A juzgar por el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, y sus reglamentos, no existe una definición de administración pública. Lo cual provoca que el servidor público y los ciudadanos desconozcan el significado de esta función estatal. Por ende, no hay reconocimiento del derecho humano a una buena administración pública.

3. Derivado de la comparación hecha entre la legislación chilena en administración pública y servicio civil de carrera, frente al contenido de la legislación mexicana en el tema, se llega a la conclusión de que: 1. La legislación chilena sí define a la administración pública, establece sus principios y le da contenido; 2. En la Constitución y Ley DFL17DFL1-19653 se garantiza el derecho humano a acceder en igualdad de oportunidades a un cargo público, así como la permanencia a través del servicio civil de carrera; 3. En la Ley DFL1/DFL1-19653 se rompe con el sistema de botín político y se separa la actividad política de la administrativa del Estado; y, 4. El servicio civil chileno se encuentra ligado a la facultad de nombramiento y remoción del Presidente de la República de Chile.
4. La falta de un servicio civil de carrera en la administración pública de Michoacán, más el nombramiento discrecional de Secretarios de estado, viola el principio de paridad de género contenido en el artículo 62 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, así como el de igualdad sustantiva, lealtad, eficiencia, y sustentabilidad contenidos en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

ANEXOS

Cuestionario

Cuestionario aplicado a servidores públicos de la Secretaría de Medio Ambiente,
Cambio Climático y Desarrollo Territorial

Folio		
-------	--	--

Este cuestionario forma parte de un trabajo de investigación acerca de la percepción y cultura de corrupción en Michoacán, así como la vía de prevención y reducción.

Su opinión como servidor público es de suma importancia, que conoce el problema de la corrupción en nuestro Estado, y que tiene conocimiento también de las creencias que sobre ella tienen los michoacanos. Asimismo, es necesario estudiar posibles estrategias para prevenir el fenómeno. En todo tiempo y momento sus respuestas se mantendrán en anonimato, las cuales sólo tendrán como única finalidad ser utilizadas para investigación académica.

Nota: Por favor, lea con mucho cuidado cada una de las preguntas que se muestran a continuación y elija la opción que más le parezca acorde a su conocimiento y percepción, marcando con una "X".

Parte I

Datos generales:

1. Nivel socioeconómico

() Bajo

() Medio

() Alto

2. Sexo:

() Masculino

() Femenino

3. Edad:

() 20-30

() 31-40

() 41 – 50

() Más de 50.

4. ¿En dónde ha vivido la mayor parte de su vida?

() En la localidad

() En el Estado

() Fuera del Estado

5. Tiempo de vivir en la localidad:

() 0-5 años

() 5-10 años

() Más de 10 años

6. Máximo nivel de estudios:

() Sin estudios

() Primaria

() Secundaria

() Preparatoria

() Universidad

() Carrera técnica

() Posgrado

7. Forma de contratación:

() Por libre designación hecha por el Gobernador del Estado

() Por libre designación hecha por el titular de la Secretaría

() Por concurso de oposición o aplicación de examen

8. Es usted sindicalizado:

() Sí

☐ No

Parte II

9. Trabaja usted en la administración pública:

☐ Sí

☐ No

☐ No sé

10. Sabe usted qué es la administración pública del Estado de Michoacán.

☐ Sí

☐ No

☐ No sé

PARTE II

11. En los próximos 20 años en nuestro Estado, la corrupción:

☐ Va a aumentar.

☐ Va a disminuir.

☐ Estará igual.

12. Alguna vez en su vida usted ha participado en algún acto de corrupción

☐ Sí

☐ No

PARTE III

Estrategias para prevenir y reducir corrupción en la administración pública del Estado: Servicio Civil de Carrera.

En esta parte se realizan preguntas de la que usted creé es la causa de la corrupción en la administración pública; del servicio civil de carrera y posibles estrategias para prevenir corrupción.

13. Creé usted que se puede prevenir la comisión de actos de corrupción en los servidores públicos.

() Si

() No

14. De qué manera:

() Con un servicio civil de carrera

() Profesionalización y ética en la función pública

() Perfiles idóneos para ocupar cargos públicos

() Restricción a facultad discrecional de nombramientos

() Permitiendo que todos puedan concursar para ocupar un cargo público

() Más penas, multas, castigos fuertes.

() Transparencia y rendición de cuentas en los nombramientos de titulares de Secretarías y directivos.

15. Cuál es el factor que usted creé es el origen de la corrupción:

() Discrecionalidad en nombramiento y remoción de cargos

() Falta de formación o profesionalización en la función pública

() Falta de perfil idóneo para ocupar un cargo público

() Inestabilidad en el cargo del servidor público

() Sueldos austeros

16. Con cuál de los siguientes supuestos está usted de acuerdo:

- () Que la única manera de suspender, cesar, remover, o retirar del cargo sea a través de una evaluación de resultados en la gestión del servidor público.
- () Que la manera de ocupar un cargo público sea principalmente por un examen de conocimientos en la función pública, y por concurso público abierto.
- () El servidor público debe ser nombrado por su mérito, habilidad, capacidad, ética, antigüedad, desempeño, evaluación, capacitación.
- () Para ocupar los diferentes cargos público en la administración pública se requiere un sistema objetivo de elección.
- () No es necesario un servicio civil de carrera.
- () La remoción de un servidor público debe hacerse por su incapacidad de realizar determinada función pública.
- () No son necesarias las evaluaciones de desempeño de un servidor público.

Parte IV

En esta última parte se realizan preguntas sobre si está de acuerdo, muy de acuerdo, o en desacuerdo con lo siguiente:

17.		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo
a)	El servicio profesional de carrera debe ser la vía para ocupar un cargo público			
b)	Debe protegerse y asegurarse los puestos de trabajo de servidores públicos honestos y capaces			
c)	Para decidir la permanencia o salida de un servidor público debe ser por una evaluación de calidad, eficiencia y eficacia en el desempeño de funciones.			
d)	Es importante crear licenciaturas y posgrados en administración pública y prevención de corrupción			

e)	Independientemente del partido político, la evaluación y desempeño de un funcionario público debe definir la permanencia o salida del cargo.			
----	--	--	--	--

Observaciones:

Es imprescindible hacer una entrevista:

() Sí.

() No.

Comentarios:

¿Desearía ampliar sus respuestas por medio de una entrevista?

De ser así, proporcione un número de teléfono para establecer comunicación.

Fuentes de información

BONNIN, Charles-Jean, “De la importancia y necesidad de un código administrativo”, en Omar Guerrero (comp.), *Principios de administración pública*, trad. Eliane Cazanave Tapie Isoard, México, FCE, 2004 (reimp. 2017).

_____, “Principes d’administration publique; pour servir a l’étude de lois administratives, et considérations sur l’importance et la nécessité d’un code administratif, suivies du projet de ce code”, en Omar Guerrero (comp.),

Principios de administración pública, trad. Eliane Cazanave Isoard, México, FCE, 2004 (reimp.2017).

CABRERO MENDOZA, Enrique, *Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, José Antonio Contreras Camarena (comp.), UAEM-INAP, 2a. ed., México, 1997, <http://www.joseacontreras.net/ServProfCarrGobFed/documentos/AdmGerPub.pdf>.

_____, “Estudio Introductorio”, en *La gestión pública. Su situación actual*, Barry Bozeman (coord.), trad. Mónica Utrilla de Neira, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, 1993 (1998), México, pp.19-23, https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=54009f78e3&attid=0.7&permmsgid=msg-f:1663275883638236177&th=1715249a8fbb2411&view=att&disp=safe&realattid=17152491828848f84247&sadbat=ANGjdJ8aLqhyxdwfi3QXgwjo53-NxaT_H2z-eNtTfZcolzRwbF8RGnKHShBQsAsva9K2j_F1YNvClh4BUso29uraGCZehbt5YgwPW7r7jGXAwrCPq0ANkm4xdAs7CxSI8eZuHXYoEL0E0Ow871tlhnBjbUeufuU_-XIRqfFLL79569ZemaNyb6acq-jtAwT9zm9mMnZVHm8DGOJZYEOes_WquOBCjvtVDQClscY4nNy5SjPok7GvtLnzYu4dwSzS6aAp39rLt41cRwADqUqK1bK5yrSS5AOm4xdDs4icYS1AP9oGpzq8tAE8HqQJNoM2x4BNbkfpBeny1KvTgCjruvltYyFkPJasXyDRUhKESbH3YrNeyQX4vFvk75NcA09XY4mfbE2Xct3r9a5HaOiHVxDxvNmebumfi2tq11fdWeKPbog8Fu_PuNxUTTEH35cPV9eayUlaUkljmcXsRjtzlyfR8kh1VCPz16egvFu17k3ayzKq0SACLBxz6OSVJ3dXIZ7P5tbTmSd8HgwcQkW2bC35GxrYe4UtCpePuyjG1r89EE_mmpwaEkT9fzxwAmk0ZCFE8kU0C2NwUDfGxbzjmWONObZOqJFm1MvDu2R1LQf5HcP77B0NddJ5YSXs0PbfhwrgEFXq23PJCV3GJu6f662CN7-h5K1oxbJZ-6VVfFrgezDZoiqEgNYcv3-w.

CASAR, María Amparo y Maldonado, Claudia, *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, México, CIDE, 2008, <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-207.pdf>.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informe especial de acciones de inconstitucionalidad*, México, CNDH, 2019, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe_inconstitucionalidad.pdf?fbclid=IwAR0PiOXRSccWoAzpa56ujrjfBY0UO2rmf8gBC4CqKuAMhVRPayHo4xvG6TU.

COMADIRA, Julio Rodolfo, “Ética pública”, en *Derecho administrativo. Memoria del congreso internacional de culturas y sistemas jurídicos comparados*, Fernández, Ruíz, Jorge (coord.), México, IIJUNAM-UNAM, 2005.

Diccionario de la Lengua Española, ético,ca, Real Academia Española-Asociación de Academias de la Lengua Española, <https://dle.rae.es/%C3%A9tico>.

GARCÍA NAVARRO, Víctor, *et. al.*, *Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos en todas las edades*, en Vázquez Parra, José Carlos, *et. al.* (coords.), “Narraciones sobre sostenibilidad”, México, Tirant Lo Blanch, Tecnológico de Monterrey-PNUD, 2018.

GUERRERO DE LEÓN, Aida Alejandra, *et. al.*, *Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. Problemática del agua, salud y gestión a nivel local*, en Vázquez Parra, José Carlos, *et. al.* (coords.), “Narraciones sobre sostenibilidad”, México, Tirant Lo Blanch, Tecnológico de Monterrey-PNUD, 2018.

GUERRERO, Omar, *El Estado y la administración pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva y prospectiva*, México, INAP, 1989, <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/777.pdf>.

GUERRERO, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010 (reimp. 2017).

_____, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, UNAM-FCPyAP, Miguel Ángel Porrua, 1999, http://www.omarguerrero.org/libros/Estado_gerencial.pdf.

GONZÁLEZ VELÁZQUEZ, Eduardo y VIZCARRA VARELA, Israel, *La falacia del abatimiento de la pobreza extrema en México*, en Vázquez Parra, José Carlos, et. al. (coords.), "Narraciones sobre sostenibilidad", México, Tirant Lo Blanch, Tecnológico de Monterrey-PNUD, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Resultados de la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental 2017*, comunicado de prensa número 136/18, 22 de marzo de 2018, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2017*, principales resultados, marzo de 2018, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2017*, principales resultados, marzo de 2018, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf.

JR. LYNN, Laurence E., "La teoría en la gestión pública", en *La gestión pública. Su situación actual*, Bozeman, Barry (coord.), trad. Mónica Utrilla de Neira, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.,

Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, 1993 (1998), México, https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=54009f78e3&attid=0.7&permmsgid=msg-f:1663275883638236177&th=1715249a8fbb2411&view=att&disp=safe&realattid=17152491828848f84247&sadbat=ANGjdJ8aLqhyxdwfi3QXgwjo53-NxaT_H2z-eNtTfZcolzRwbF8RGnKHShBQsAsva9K2j_F1YNvClh4BUso29uraGCZehtb5YgwPW7r7jGXAwCRPq0ANkm4xdAs7CxSI8eZuHXYoEL0E0Ow871tlhnBjbUevefuU_-XIRqfFLL79569ZemaNyb6acq-jtAwT9zm9mMnZVHm8DGOJZYEOes_WquOBCjvtVDQClscY4nNy5SjPok7GvtLnzYu4dwSzS6aAp39rLt41cRwADqUqK1bK5yrSS5AOm4xdDs4icYS1AP9oGpzq8tAE8HqQJNoM2x4BNbkfpBeny1KvTgCjruvltYyFkPJasXyDRUhKESbH3YrNeyQX4vFvk75NcA09XY4mfbE2Xct3r9a5HaOiHVxDxvNmebumfi2tq11fdWeKPbog8Fu_PuNxUTTEH35cPV9eayUlauKljmcXsRjtzlyfR8kh1VCPz16egvFu17k3ayzKq0SACLBxz6OSVJ3dXIZ7P5tbTmSd8HgwcQkW2bC35GxrYe4UtCpePuyjG1r89EE_mmpwaEkT9fzxwAmk0ZCFE8kU0C2NwUDfGxbzjmWONObZOqJFm1MvDu2R1LQf5HcP77B0NddJ5YSXs0PbfhwrgEFXq23PJCV3GJu6f662CN7-h5K1oxbJZ-6VVfFrgezDZoiqEgNYcv3-w.

M. CEJUDO, Guillermo, “La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica”, en M. Cejudo, Guillermo (comp.), *Nueva gestión pública*, México, BBAP-Siglo XXI, 2011 (reimp.2013), v.10, https://www.researchgate.net/profile/Guillermo_Cejudo/publication/272814906_La_nueva_gestion_publica/links/570285af08aec7db72b726c6.pdf.

MEZA LUEZA, Jesús y ORTÍZ MEILLÓN, *Retos de una educación de calidad: inclusión, equidad y aprendizaje permanente*, en Vázquez Parra, José Carlos, et. al. (coords.), “Narraciones sobre sostenibilidad”, México, Tirant Lo Blanch, Tecnológico de Monterrey-PNUD, 2018.

Naciones Unidas, México, Agenda 2030, <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>.

OCHOA JURADO, Rodrigo, *Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición y promover la agricultura sostenible. Un reto con varias aristas para los próximos años*, en Vázquez Parra, José Carlos, et. al. (coords.), "Narraciones sobre sostenibilidad", México, Tirant Lo Blanch, Tecnológico de Monterrey-PNUD, 2018.

PARDO, María del Carmen, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, ASF, serie cultura de la rendición de cuentas, núm. 8, 2005, https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf.

PERRY, James L., "La teoría de la gestión pública: ¿Qué es? ¿Qué debería ser?", en *La gestión pública. Su situación actual*, Bozeman, Barry (coord.), trad. Mónica Utrilla de Neira, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, 1993 (1998), México, https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=54009f78e3&attid=0.7&permmsgid=msg-f:1663275883638236177&th=1715249a8fbb2411&view=att&disp=safe&realattid=17152491828848f84247&saddbat=ANGjdJ8aLqhyxdwfi3QXgwjo53-NxaT_H2z-eNtTfZcolzRwbF8RGnKHShBQsAsva9K2j_F1YNvClh4BUso29uraGCZehtb5YgwPW7r7jGXAwwCRPq0ANkm4xdAs7CxSI8eZuHXYoEL0E0Ow871tlhnBjbUevetuU_-XIRqfFLL79569ZemaNyb6acq-jtAwT9zm9mMnZVHm8DGOJZYEOes_WquOBCjvtVDQCIsCY4nNy5SjPok7GvtLnzYu4dwSzS6aAp39rLt41cRwADqUqK1bK5yrSS5AOm4xdDs4icYS1AP9oGpzq8tAE8HqQJNoM2x4BNbkfpBeny1KvTgCjruvltYyFkPJasXyDRUhKESbH3YrNeyQX4vFvk75NcA09XY4mfbE2Xct3r9a5HaOiHVxDxvNmebumfi2tq11fdWeKPbog8Fu_PuNxUTTEH35cPV9eayUlaUkljmcXsRjtzlyfR8kh1VCpz16egvFu17k3ayzKq0SACLBxz6OSVJ3dXIZ7P5tbTmSd8HgwcQkW2bC3

5GxrYe4UtCpePuyjG1r89EE_mmpwaEkT9fzxwAmk0ZCFE8kU0C2NwUDf
GxbzjmWONObZOqJFm1MvDu2R1LQf5HcP77B0NddJ5YSXs0PbfhwrgEF
Xq23PJCV3GJu6f662CN7-h5K1oxbJZ-6VVfFrgezDZoiqEgNYcv3-w.

RAMÍREZ, Edgar y Ramírez Jesús, “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno”, en Arellano Gault, David (coord.), *Mas allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, H. Cámara de Diputados, LIX legislatura y CIDE, 2004, http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/maslla_rein_gob.pdf.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2017.

VON STEIN, Lorenz, *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, trad. José Andrés Ancona Quiroz, México, FCE, 1870 (2016).

WHITE, Jay D., *Tomar en serio el Lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, México, FCE, 2013.

Electrónica

Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, *En Michoacán se generan más de 3500 toneladas de basura: Tere López*, Comunicado 1738/201917 de octubre de 2019, <http://congresomich.gob.mx/en-michoacan-se-generan-mas-de-3500-toneladas-de-basura-tere-lopez/>.

Fuentes legislativas nacionales:

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857,
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (texto original),
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, (texto vigente),
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf.

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,
CONSTITUCIÓN-POLÍTICA-REF-24-JUNIO-2020-SEGUNDA-REF.pdf
(congresomich.gob.mx).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo,
LEY-ORGÁNICA-DE-LA-ADMINISTRACIÓN-PÚBLICA-REF-26-ENERO-2021.pdf (congresomich.gob.mx)

Ley para la Prevención y Gestión Integral de Residuos en el Estado de Michoacán,
Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, POE 29 de diciembre de
2016, <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-PARA-LA-PREVENCI%C3%93N-Y-GESTI%C3%93N-INTEGRAL-DE-RESIDUOS-EN-EL-ESTADO-REF-29-DIC-2016.pdf>.

Fuentes legislativas internacionales:

Constitución Política de la República de Chile, texto actualizado a diciembre de
2019, decreto N° 100, *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE*
(digital.gob.cl).

Ley DFL1-19653, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley
N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración
del Estado, *DFL-1DFL-1-19653 17-NOV-2001 MINISTERIO SECRETARÍA
GENERAL DE LA PRESIDENCIA - Ley Chile - Biblioteca del Congreso
Nacional (bcn.cl)*.

Ley Núm. 20.955, Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil, *Ley-20955 20-OCT-2016 MINISTERIO DE HACIENDA - Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional (bcn.cl)*.

Jurisprudencia internacional

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Reverón Trujillo vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009, *Microsoft Word - seriec_197_esp.doc (corteidh.or.cr)*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Apitz Barbera y otros vs Nicaragua*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de agosto de 2008, *Microsoft Word - seriec_182_esp.doc (corteidh.or.cr)*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama y otros vs Nicaragua*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, *seriec_127_esp.pdf (corteidh.or.cr)*.