



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM AMECAMECA
LICENCIATURA EN DERECHO**

**PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 108
CONSTITUCIONAL: “LA NECESIDAD DE LA
PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO”.**

TESIS

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

**PRESENTA:
OMAR HERNÁNDEZ MORENO**

**BAJO LA ASESORÍA DE:
MTRO. EN D.P. JOSÉ LUIS ÁLVAREZ ONTIVEROS.**

AMECAMECA ESTADO DE MÉXICO

FEBRERO DE 2015.

AGRADECIMIENTOS.

A DIOS TODO PODEROSO.

Por iluminarme y bendecirme siempre en mí camino, por permitirme vivir esta etapa de mi vida, gracias porque nunca me has dejado solo y porque hiciste realidad este sueño anhelado.

A LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO CENTRO UNIVERSITARIO UAEM AMECAMECA.

Por abrirme las puertas de su casa y brindarme la oportunidad de participar en su comunidad, porque en ella pude estudiar la carrera que fue parte de mi formación profesional, así también por la dicha de conocer a excelentes personas, integrada por maestros y amigos de la universidad.

A MI MADRE (Graciela Moreno Velázquez)

Porque gracias a su amor, comprensión y sacrificio, todo lo que he realizado ha sido gracias a su esfuerzo, a su ayuda en silencio; porque cuando tuve momentos difíciles que se atravesaban en mi camino, su solo recuerdo y presencia me hicieron más fuerte para superar esos obstáculos y con los cuales me permitió alcanzar mis ideales. Por sembrar en mi la semilla de la perseverancia, del amor y respeto. GRACIAS MAMA ¡TE AMO!

A MI PADRE: (José Rafael Hernández Chicas)

Porque a pesar de que hubo momentos difíciles, me ha brindado su apoyo, ayuda y comprensión; por haberme enseñado entre otras cosas que solo se tiene una oportunidad de ser feliz en la vida mientras se es honesto consigo mismo, así como ser uno de mis mejores amigos que he tenido en mi existencia. GRACIAS PAPA. ¡TE AMO!

A MI HERMANO (Irving Christofer Hernández Moreno)

Por su inagotable bondad, sabiduría y comprensión, por sus consejos y respaldos, así como darme ese apoyo incondicional, además de que has demostrado no solo ser mi hermano sino un gran amigo y por estar conmigo en estos momentos tan importantes de mi vida.

A MIS ABUELOS.

Porque a pesar de que la mayoría no se encuentran conmigo, los llevo en mi corazón, y siempre me brindaron su sabiduría, así como supieron guiarme en el camino del bien; gracias por su apoyo incondicional y porque siempre me llevaban en sus oraciones. ¡LOS QUIERO MUCHO!

A MI DIRECTOR DE TESIS (Mtro. en D.P. José Luis Álvarez Ontiveros)

Maestro, muchas gracias por su atención y dedicación, me aportó grandes conocimientos y experiencias, sobre todo motivación al ver su rectitud como profesional y docente, sus consejos para mí son muy valiosos al igual que sus criterios fueron base para la culminación de este proyecto llamado tesis profesional, así me ayudó a formarme como buena persona y ahora profesionalista.

A MI ASESORA DE TESIS (Mtra. en D. Concepción Estéfana López Ramírez.)

Muchas gracias maestra por la atención y el tiempo que ha dedicado a enseñarme y formarme como estudiante y profesionalista, por el apoyo que me ha dado durante el desarrollo de este proyecto llamado tesis profesional, por los consejos profesionales brindados así como las revisiones y correcciones a esta tesis.

A MI ASESOR DE TESIS (Mtro. en D.F. Mauricio Guerrero Sosa)

Maestro, muchas gracias por todo su apoyo y el tiempo dedicado a la revisión de este trabajo, por sus invaluable consejos y por los conocimientos de gran calidad que me aportó, ya que sin ellos no hubiera podido ser posible la realización de este proyecto llamado tesis profesional, así como su impulso para mi desarrollo y formación profesional.

A todos mis maestros de la Licenciatura por sus conocimientos, consejos y formación académica brindada, realmente tuve la fortuna de conocer a grandes personas. ¡Muchas Gracias!

A MI NOVIA (Gabriela Sánchez Hernández)

Gracias por permitirme formar parte de tu vida, por tu amor, por ser como eres, alguien con los mejores sentimientos que he conocido, porque gracias a tu apoyo y comprensión pude terminar este proyecto llamado tesis profesional, y así pude hacer las cosas de la mejor manera.

A todos mis compañeros de Carrera, así como a los Fedes grandes amigos de la Prepa.

Amigos en especial a:

Juan Luis Sánchez Castillo.

Iván Milla Flores.

Brenda Berenice Roa Tomain.

Salma Mariel Gómez León.

Eric Torres Domínguez.

Diana Vianey Solares Islas.

Aníbal Manuel Becerra Maya

Quienes estuvieron hasta el final conmigo, ofreciéndome su ayuda y amistad sincera e incondicional.

En general quisiera agradecer a todas y cada una de las personas que han vivido conmigo la realización de este trabajo de tesis, agradecerles su amistad, apoyo, compañía, consejos y ánimos que se presentaron en los momentos más difíciles de mi vida. Algunas están aquí conmigo y otras en mis recuerdos y en mi corazón; sin importar en donde estén, quiero darles las gracias por formar parte de mí, por todo lo que me han brindado y por todas sus bendiciones.

Gracias a todos.

Omar Hernández Moreno.

ÍNDICE

| | |
|---------------------|----------|
| INTRODUCCIÓN | I |
|---------------------|----------|

CAPÍTULO I: INTEGRACIÓN DE UN SERVIDOR PUBLICO

| | |
|---|----|
| 1. Naturaleza Jurídica del Servidor Público | 1 |
| A) Según su Naturaleza Jurídica de Vinculación Civil y Relación Laboral | 2 |
| B) Según su Rango: Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados | 2 |
| 2. Desafíos de una Nueva Ética Pública | 4 |
| 3. La Ética del Espacio Público | 5 |
| 4. Desafíos Éticos del Entorno | 10 |
| 5. Derechos de los Servidores Públicos en General | 13 |
| 6. Derechos de los Servidores Públicos en Especial | 15 |

CAPÍTULO II: COMPROMISO DEL SERVIDOR PÚBLICO

| | |
|---|----|
| 1. Importancia del Compromiso del Servidor Público | 17 |
| 2. Imparcialidad | 18 |
| 3. Honradez | 20 |
| 4. Eficacia | 21 |
| 5. Instituciones referentes del Servidor de Carrera | 23 |

CAPITULO III. LEYES QUE RIGEN A UN SERVIDOR PÚBLICO

| | |
|--|----|
| 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 108) | 28 |
| 2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (Artículo 119 y 120) | 31 |
| 3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno (H. Ayuntamiento de Amecameca 2013-2015) | 37 |
| 4. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (Estado de México) | 40 |
| 5. Código Penal del Estado de México | 46 |

CAPÍTULO IV: EL LOGRO DE UNA MEJOR TRANSPARENCIA

| | |
|--|----|
| 1. Transparencia para el Servidor Público | 53 |
| 2. Tendencia de los Servicios Profesionales de Carrera | 57 |
| 3. Importancia de la Profesionalización | 62 |
| 4. La Adaptación Cultural | 67 |

CAPITULO V: PROPUESTAS RESOLUTIVAS: “LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 108 DONDE SE HACE OBLIGATORIA LA NECESIDAD DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO”.

| | |
|--|----|
| 1. Un Nuevo Modelo de Servidor Público | 76 |
|--|----|

| | |
|--|------------|
| 2. Una Nueva Administración Pública | 82 |
| 3. El cambio en las Organizaciones Gubernamentales | 87 |
| 4. Nueva Normatividad aplicada al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 90 |
| CONCLUSIONES | 99 |
| GLOSARIO | 102 |
| BIBLIOGRAFÍA | 106 |

INTRODUCCIÓN

La consolidación del Estado de derecho es una consecuencia, en parte, del mayor conocimiento que los ciudadanos tienen de sus derechos y obligaciones. Los individuos, por consiguiente, cuentan con estos derechos al nacer, como lo es la capacidad de goce y, a partir de los 18 años en adelante, se tiene la capacidad de ejercicio. Se dice que los seres humanos somos hijos del rigor; pero no es menos cierto que los movimientos buscan concientizar a los ciudadanos que pasan por ciertos problemas, tienen asimismo posibilidades de éxito. Y en muchos casos el medio a través del cual estas llegan al pueblo, para las situaciones en general, es el servidor público.

El artículo del que deriva ¿quién es un servidor público? es el 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que hace mención a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión. Si bien es cierto nos habla por nivel de jerarquías clasificado por un superior a un inferior que se deduce como un alto funcionario, funcionario y empleado, sin embargo no se hace alusión a un servicio profesional o civil de carrera que se vuelve la Profesionalización misma de los servidores públicos en general.

Por consiguiente, va inmersa la ética que debe tener el servidor público, el primero, principalmente se marcan como desafíos por qué no es fácil que un servidor público realice honestamente su labor desde la atención ciudadana y el servicio ciudadano hasta otorgar buenos resultados, que será un tema sumamente importante para poder erradicar la corrupción que va implícita en nuestro sistema gubernamental y cada día esto se va acrecentando haciéndose cada vez más un vicio y vulnerando la esfera jurídica del ciudadano, que más adelante se detallará en el primer capítulo.

Entonces mediante el presente trabajo de tesis profesional se pretende explicar ¿cuáles son las causas, que tienen por defecto, las personas que desempeñan un cargo público y que no cuentan con una preparación adecuada? Es una realidad que existen los procesos de elección que de alguna manera los representantes de elección popular logran llegar al poder de manera “democrática” que en su caso los demás servidores públicos que componen un ayuntamiento, llegan también al poder pero son designados en base a preferencias y aun así no quieren hacer una buena labor en base a la falta de conocimiento, ética, imparcialidad, honradez, eficacia, entre otras que se pierden y los lleva a no responder por sus responsabilidades que dejan inconclusas en base a sus acciones de la cual su principal función es servir a la comunidad de lo cual, se desarrollará en el capítulo segundo.

“Una de las exigencias de la vida es sujetar los actos de autoridad a normas de competencia que le permitan al gobernado, conocer sus limitaciones legales al poder público y defender su esfera particular de libertades jurídicas, sino además obliga al servidor público rija su conducta por un código, cuyo contenido y naturaleza sean reconocidos y acatados voluntariamente y espontáneamente por él mismo. De ahí el Servidor Público, por la naturaleza de sus funciones y su contacto con la “cosa pública” tiene Mayor Obligación de cumplir honesta y cabalmente su función. “¹

Debemos tener una visión demasiado positiva y extremadamente imaginativa, ya que el gobierno en México es libre y democrático, porque así como elegimos a nuestros gobernantes también cumplimos como pueblo en dar un voto, pero hasta cierto punto, ellos no aplican la transparencia y caen en la corrupción,

¹ OSORNIO Corres Francisco Javier. *NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS*. Bases Constitucionales de la Renovación Nacional, México 2008. Editorial Porrúa,p.34

principalmente porque como ciudadanos nos damos cuenta de la necesidad de tener un mejor servicio público además de que no estemos privados de nuestra libertad, pero vivimos en un México, que aun cuando se cambia de gobierno se habla mucho de la misma situación, también en ciertos aspectos como económicamente hablando estamos muy reprimidos, hay muchísima pobreza, y es por eso mismo que los gobernadores se creen que son elegidos por Dios, porque aparte el pueblo no los elige, se eligen solos, no es una voluntad general la que los elige, pero es bien fácil aun quitarle la libertad a los pobres con una simple despensa de alimentos.

A partir de la Constitución de Cádiz que contuvo disposiciones sobre esta materia y los antecedentes patrios del México Independiente, como ordenamientos jurídicos, proyectos de ley, votos particulares de legisladores, y programas de partidos políticos, jugaron a lo largo de nuestra historia de un papel importantísimo, en la pretensión de controlar la actuación de quienes desempeñan cargos públicos, vigilando el cumplimiento, de sus obligaciones, castigando a quienes han faltado por ellas.

Las leyes de Responsabilidad que han regulado, esta materia son: en el México Independiente la Constitución de 1824 y en la Constitución de 1857, a partir del cual se expiden la Ley de Juárez en 1870 durante el Régimen Federal de Porfirio Díaz. Posteriormente en la vigencia de la Constitución de 1917, el país ha conocido distintos ordenamientos jurídicos como: La Ley de Cárdenas de 1940, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 por mencionar sólo algunos.

Derivado de lo anteriormente mencionado, en el capítulo tres se enuncian las leyes que rigen a un servidor público, que tiene una importancia desde el precepto legal de nuestra ley suprema y sus leyes complementarias, en ese sentido nos remitimos a la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal, la Ley de Responsabilidades de los

Servidores Públicos del Estado y Municipios, así como el Código Penal del Estado de México, principalmente para regular esos abusos de autoridad y responsabilidades administrativas y penales que lleguen a incurrir, estableciendo las penas como la inhabilitación temporal o definitiva y/o la destitución del empleo.

Esto hace alusión a una mejor transparencia porque muchas veces, las quejas o denuncias no prosperan por la corrupción antes mencionada, por lo tanto, el capítulo cuarto, tratará de la transparencia que deben de llevar las instituciones, así como una rendición de cuentas claras y justificadas.

Cuanto hace a la importancia de la profesionalización se conocerá en el capítulo cinco todo lo relacionado de ¿Cómo será la reforma al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?; mismo que se deberá llevar a cabo para implementar la profesionalización, en base a formar nuevos modelos de funcionarios públicos, nuevas visiones administrativas y una nueva normatividad dando pauta a que se establezca jurídicamente el Servicio Civil o Profesional de Carrera, que llevaran a cabo la comparación con otros países y de cómo se da el acceso a los cargos administrativos o de otra índole, por ejemplo, la judicial, se debe realizar de modo igualitario y público, considerando capacidades, evaluación y acreditación de las pruebas que deben cumplirse para tener derecho a ocupar un sitio en la gestión de los asuntos públicos.

La profesionalización del servicio público es testimonio de que existen otras condiciones en el país que apuntan hacia la existencia de una administración pública más cercana a los ciudadanos que, en su condición de contribuyentes o simplemente mexicanos tienen el derecho de que los asuntos de interés común que les conciernen sean atendidos con eficacia y responsabilidad.

En una Manifestación hecha por Jesús Helguera al periódico Heraldó el día 31 de Octubre de 1943:

Todo individuo consagrado a una profesión, sea cual fuera, médico, científico, literato, artista, está obligado a saber enjuiciar todo lo concerniente a su respectiva profesión. Por esta razón, todos los profesionales del arte y la crítica que ocupan puestos oficiales, están obligados a conocer el movimiento cultural y artístico de todos los sectores de la sociedad mexicana. Esos señores tan entendidos en cuestiones artísticas, están obligados a saber distinguir la capacidad y calidad de todos los mexicanos que manifiesten sus actividades artísticas por medios de publicidad conocidos. Están obligados a saber cuándo un individuo está preparado, posee estudios y conocimientos técnicos de solidez clásica o académica. Y hallar la oportunidad de ponerle en un lugar digno y beneficioso para la sociedad. Esta sería una pequeña muestra de la manera de “hacer patria”.

No es mi deseo por esta ocasión hacer comentarios y críticas de la manera como se portan en las esferas oficiales. Pero si le diré que los más ensañados y gratuitos enemigos que tenemos, los que sabemos trabajar con abnegación y sacrificio los que teniendo preparación y conocimientos firmes basados en las leyes clásicas del Arte y que por las naturales necesidades de la vida nos hemos visto precisados a emplear nuestros conocimientos técnicos en esta rama del arte popular llamado despectivamente “comercial” por nuestros enemigos más infectados como antes decía y que son esos señores amarrados al presupuesto oficial y que en su mayoría amigos de influyentes políticos, se auto llaman artistas revolucionarios, cuando en realidad son advenedizos dotados del natural instinto de conservación tan propio en todo bicho viviente. Este es el sentir y la expresión del gran pintor chihuahuense Jesús

Helguera Espinoza un hombre sencillo y leal que vive de su trabajo y no a costa de acariciar los oídos de los que se encuentran arriba. Afortunadamente, lo efectivo, lo real, con el tiempo se impone y que sea beneficio del arte mexicano.²

Es bien cierto que toda persona debe estar comprometida y estar obligado a conocer, distinguir capacidades, a saber cuándo un individuo está preparado de poseer estudios y conocimientos, son aportaciones muy ciertas y hechas por el autor, que actualmente toda profesión se necesita para poder hacer bien las cosas. En esta ocasión un servidor público es quien presta sus servicios al Estado y por consiguiente aporta sus conocimientos para la ciudadanía, a dar resultados positivos y solución a sus problemas, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas, en virtud de que el servidor público está obligado también a conocer la capacidad y calidad de lo que implica su empleo, cargo o comisión para seguirse preparando y dar resultados satisfactorios.

² HELGUERA, Espinoza, Jesús Enrique. Periódico el Heraldo (en línea) 31 de Octubre 1943, [Accesado, 03 Octubre 2013. Tomo No 20], p.2. Disponible en http://www2.uacj.mx/UEHS/Publicaciones/fragua_739.pdf

CAPITULO I: INTEGRACIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO

1. NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVIDOR PÚBLICO.

El Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos fundamenta que:

“Los servidores públicos son aquellos representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal. Además de que son sujetos de esa Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”¹

El Servidor Público es una persona que brinda un servicio de utilidad social, esto quiere decir, es aquella labor que realiza o beneficia a otras personas que no genera ganancias privadas (más allá del salario que pueda percibir el sujeto por este trabajo). La mayor parte de los Servidores Públicos, prestan sus servicios al Estado. Por su parte Duhalt Kranss considera dos clasificaciones: *“Según su naturaleza jurídica de vinculación: relación civil, relación laboral, y Según su rango: altos funcionarios, funcionarios y empleados”².*

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma D.O.F 19-07-2013.

² BAUTISTA Alvarado, Susana Delfina. *HABILIDADES DE DIRECCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México,(2008), Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/tesis/2008/sdba/

A) SEGÚN SU NATURALEZA JURÍDICA DE VINCULACIÓN: RELACIÓN CIVIL Y RELACIÓN LABORAL

De conformidad con la formalidad que da origen a la relación laboral: 1. Con nombramientos (definitivos, internos, por tiempo fijo o por obra determinada) y 2. En listas de raya (obreros, técnicos, administrativos, especialistas y provisionales).³

En el régimen laboral de los servidores públicos, estos trabajadores suelen contar con mejores condiciones que los empleados privados, para brindarles independencia frente a las autoridades de turno (se impide que las nuevas autoridades despidan a los empleados públicos que llevan trabajando con tiempo de antigüedad y contraten a gente de su entorno), de esa manera se puede evitar que ocupen un cargo del sector privado. Es importante señalar que los servidores públicos tienen la posibilidad de desarrollarse a nivel profesional de un modo que no conseguirían en la mayoría de las empresas privadas.

B) SEGÚN SU RANGO: ALTOS FUNCIONARIOS, FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS

A partir de su rango Rafael Bielsa, resalta que: *“la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley y en cambio la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado”⁴*. El funcionario expresa la voluntad estatal y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y contratar documentos, realizar cálculos y tramitar o desarrollar cualquiera otra actividad a fin que no implique representación alguna del Estado.

³ JIMENEZ Alonso, Jorge. *DERECHO ADMINISTRATIVO*, “El Régimen de los Servidores Públicos” (en línea) Octubre- Diciembre 1994, [Accesado 03 Octubre 2013. Tomo No 20]. Disponible en <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvj/rev20-8.htm>

⁴ BIELSA Tucho, Rafael. *PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, 1942 p. 70.

En el mismo orden de ideas, Jorge Jiménez Alonso clasifica de la siguiente forma a funcionarios y empleados al servicio del Estado:

a) Altos funcionarios: *Son las personas de primer nivel en el ejercicio de la administración pública. Su función se identifica con los fines del Estado; sus actos trascienden a los particulares y afectan o comprometen al Estado. Es innegable entonces que, por analogía y guardando la debida proporción, ellos constituyen lo que para el apartado A son los altos empleados o representantes del empleador, quienes no se rigen por el estatuto laboral. El empleador original es el Estado, representado por su gobierno, y los altos funcionarios hacen las veces de sus representantes; son "empleadores físicos" de la persona jurídica Estado. La nota característica de esta categoría en la administración pública, es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados o logrados por la vía del sufragio es mucho más marcada que en los niveles inferiores e implica en la mayoría de las veces la culminación de la carrera dentro del servicio civil.*

b) Funcionario: *Es la persona que realiza una función pública, que tiene poder de decisión, mando de persona y ejercicio de autoridad. Es propiamente dicho, el empleado de confianza que cataloga y describe el artículo 5º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.*

c) Empleado: *Es toda persona física que presta un servicio para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario. Su labor no implica un poder de decisión,*

*disposición de la fuerza pública o representación estatal alguno.*⁵

2. DESAFIOS DE UNA NUEVA ÉTICA PÚBLICA

La Ética se debe entender “*no solo como el estudio del comportamiento humano a partir de un sistema de valores, sino también como un proceso histórico y como una construcción colectiva*”⁶. Es importante explicar que la ética no debe interesar como un dictado, ni como una prescripción acerca de lo que debemos hacer a partir de una serie de reglas para decirnos lo que es bueno y malo. La ética es una decisión que se origina en la libertad del individuo, pero que a la vez lo vuelve responsable de sus actos consigo mismo y con los demás. De esta manera, a éste le corresponde el análisis del conjunto de conductas que, realizadas libremente, tienen repercusiones ante los otros. Se trata de una libertad que esta afincada en la conciencia; es decir, en el sentido de pertenencia y de identidad que cada quien decide asumir. Y al mismo tiempo, es la respuesta de cada uno frente al sistema de valores en el que convivimos.

La ética no consiste en la obediencia o en la rebeldía frente a las normas morales que alguien nos ha fijado obligatoriamente, sino en la decisión que cada quien adopta para sumarse o no a un determinado sistema de valores y para regular libremente su propia conducta. Se inscribe en la intersección que se establece entre la libertad individual y la convivencia social; entre las decisiones de los individuos, los sistemas de valores colectivos, la sociedad privada y el espacio público.

“La Ética pública asume dos planos: por un lado, apelar los valores generales que hacen posible la convivencia con los

⁵ JIMENEZ, Alonso, Jorge. Óp. Cit. p.2

⁶ MERINO Huerta, Mauricio. (Editor). *LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA ÉTICA PÚBLICA*, México, CIDE-SFP, Primera Edición 2006, p. 29.

demás; y otro, entiende que la virtud se expresa a título individual, debido a que este es una opción personal en referencia a los valores que cada quien decide adoptar. En una sociedad plural, existen varios sistemas de valores que interactúan con el espacio público.”⁷

Cada uno de ellos responde a su propia lógica y cada uno se encarna en las conductas de los individuos que los asumen y los ponen en práctica a través de decisiones cotidianas. Y de ahí la enorme importancia de la ética.

3. LA ÉTICA DEL ESPACIO PÚBLICO

Hay pocos conceptos en nuestros días que sean tan utilizados y a la vez un poco definidos como lo es el espacio público.

Es muy cierto que todos los días nos encontramos en ese sitio compartido, casi nunca somos conscientes de que la calidad de ese lugar determina en buena medida, nuestra vida cotidiana, ni mucho menos de que también seamos más responsables de que ese espacio público sea más habitable.

En uno de los estudios más completos y mejor elaborados de la filosofía política sobre el sentido de la importancia del espacio público, la autora Nora Rabotnikof propone:

“Que las decisiones tomadas por la autoridad pública, el presupuesto público, el servicio público, etc. Lo son porque afectan a todos los miembros de una comunidad. Casi todo el mundo cita a ese lugar incierto en el que convivimos, en el que intercambiamos mercancías y dinero, en el que tomamos decisiones colectivas y deliberamos sobre los asuntos que nos

⁷ MERINO Huerta, Mauricio. (Editor). *Óp. Cit.* p.p 33-34.

interesan, pero pocas veces nos detenemos a pesar en su importancia.”⁸

Su territorio habitual es el estado y su concreción más evidente está en los gobiernos y las instituciones públicas. Con esto quiere decir ella que en el modo que la sociedad se organiza, otorga reglas y roles para que su organización pueda funcionar.

No debemos olvidar que la corrupción está en la apropiación privada del espacio público. Cada vez que alguien se adueña por las malas artes de los sitios que nos pertenecen colectivamente, comete un acto de corrupción y degrada la vida política en su conjunto. Si algo que es y debe ser común se convierte de manera ilegítima en cosa privada, por las razones que sean, el espacio público se estrecha y la política cede a la mera disputa entre intereses particulares enfrentados.

Aun cuando se ha señalado que las razones derivado del surgimiento y la propagación de la corrupción, deben buscarse fundamentalmente en errores institucionales de los sistemas administrativos, también pueden ser de gran ayuda códigos éticos, para impedir o combatir el surgimiento y la difusión de corrupción. Sólo a través de códigos éticos, coordinados y discutidos con el personal en un proceso permanente, es posible lograr que el personal se identifique con las reglas de una gestión de la función pública esencialmente técnica y políticamente imparcial. Además, este método permite introducir en los propios funcionarios mecanismos personales tales que los inhiban de incurrir en actos de corrupción. Sin embargo, las medidas implementadas sólo podrán ser exitosas, si los empleados y funcionarios que observen una conducta conforme a la ley, reciban un adecuado reconocimiento a esa gestión.

⁸ RABOTNIKO Maskivke, Nora Delia. *EL ESPACIO PÚBLICO EN LA TEORÍA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA*, Filosofía de la Historia e Historia Intelectual. CIDE, UNAM, 2005. Texto completo en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/33469.html>

En el espacio público es más fácil reconocer el sentido de la corrupción, no solo de la gente que se lleva el dinero público a su casa, sino de quien tuerce la interpretación de la ley para ganar prebendas, o de quien emplea los medios que el estado ha puesto en sus manos para favorecer a su partido, o de quien utiliza las oficinas públicas bajo su mando para obtener privilegios personales. Todas estas personas corrompen el espacio público: convierten en asunto privado lo que debería pertenecer a todos. Se establecen distintos intereses y valores que compiten por darle orientación y dotar de contenido al espacio público, sino su más absoluta negación, principalmente de quien actúa de esa manera o busca que la deliberación y las decisiones públicas coincidan con sus preferencias, sino que las lleva de manera ilegítima a la esfera de su dominio propio.

“El ánimo de secuestrar el espacio de todos para convertirlo en propiedad privada no proviene solamente de quienes ocupan puestos públicos. De hecho, es una ambición frecuente entre los particulares. Pero sin duda es mucho más grave que lo hagan los propios funcionarios públicos, cuya función primordial es precisamente salvaguardar ese lugar común. De ahí que a ellos se les exija la ética de la responsabilidad, pues lo que dicen, hacen y deciden no es asunto que les importe a ellos solamente sino que afecta a todos”⁹.

Debemos entender que en ellos, la corrupción es doble porque vuelven privado lo que es común y porque lo hacen desde el espacio público que les permite actuar. La mayor degradación moral de la política se ubica en esa doble corrupción. Muchas cosas se oponen al espacio público, no solo por razones egoístas, sino por argumentos de poder sin ningún derecho a la réplica. El acceso a la información pública en el mundo occidental se ha convertido en un derecho fundamental de los ciudadanos.

⁹ MERINO Huerta, Mauricio. (Editor). *Óp. Cit.* p.37.

En cuanto a la democracia, pierde la calidad con el espacio público, no todo depende de las cuestiones electorales aunque estas resulten una condición indispensable para la existencia de la democracia, las elecciones no son suficientes para garantizar la calidad de la convivencia en el espacio público y lo mismo ocurre con las leyes, cumplirlas es una condición necesaria para garantizar que el espacio público sea un lugar común para los ciudadanos. Cada vez que alguien paga por tener el privilegio de obtener una sentencia favorable hablando de cualquier autoridad, jueces magistrados o de cualquiera que utiliza medios públicos, como transgredir la ley produce como consecuencia que el espacio público quede a disposición de un territorio privado, por razones de dinero o de poder, y la democracia se desvía de sus fines, no hay ninguna diferencia de fondo entre esas conductas y la del servidor corrupto que se lleva el dinero público a su casa, todas ellas coinciden en el desprecio por el espacio público en su conjunto.

En opinión de José Trinidad Lanz Cárdenas:

“La democracia gana calidad cuando desde el espacio público se delibera sobre el contenido y a pertinencia de las leyes y de las políticas, de la forma en que se integra el poder y también sobre el modo en que se ejerce de las responsabilidades que asumen quienes ostentan cargos de representación o de gobierno, en cualquiera de sus modalidades y de los medios disponibles por los ciudadanos para garantizar que efectivamente existan las condiciones suficientes para afirmar el espacio en el que se realiza la convivencia entre las personas con el campo de la función pública debe entenderse por el control o el acto contable o técnico que realiza un poder un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley de la función pública de examinar la adecuación a la legalidad de un

*acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre de ellos*¹⁰.

El espacio público de hoy en día, se encuentra encadenado, la deliberación que supone la democracia pierde sentido, va más allá de la negociación por el monto del rescate y a su vez pueden participar muy pocos, porque cuenta con el dinero o con la influencia política para hacerlo, entonces, la democracia puede seguir siendo un procedimiento de reparto de poder y de solución de conflictos entre poderosos, pero deja de ser un asunto de todos porque pierde su contenido como poder del pueblo.

Durante varios años, se ha discutido la forma en que se pueda integrar el poder político, porque se nos ha escapado que su condición democrática está en la vigencia, en la claridad y en la amplitud del espacio público en el que convivimos. El espacio público también va regulado de los mercados, concesiones, capacidades y oportunidades de cada individuo para ejercer sus libertades, en todo este conjunto esta la calidad de la convivencia.

Por esta razón la ética no es un listado de buenas conductas, la ética que nos debe interesar a la mayoría también advierte que las virtudes individuales, por más deseables que sean, pueden chocar y contradecirse en un entorno que el espacio público se encuentra encadenado por intereses parciales en medio de una auténtica corrupción de valores enfrentados y la calidad de la democracia muchas veces depende en buena medida de la forma en que se ejerza el poder público, con todo esto se intenta aclarar que ningún régimen es mejor que los hombres que lo componen.

¹⁰ LANZ Cárdenas, José Trinidad. *LA CONTRALORÍA Y EL CONTROL INTERNO EN MÉXICO*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 468.

4. DESAFIOS ÉTICOS DEL ENTORNO

En este servicio profesional de carrera encontramos que enfrenta al menos cinco desafíos de talante ético:

“Dos de ellos corresponden al entorno político y administrativo en el que ese sistema debe inscribirse; y tres más atañen a su dinámica interna. Ahora, los dos últimos pueden leerse como desafíos de orden organizacional, y cultural, que sin embargo reclaman una visión transparente sobre los valores que persigue la construcción de una administración pública realmente profesional y eficaz, al servicio del interés general”¹¹.

Aquí los dos primeros se refieren de un lado, a la tentación permanente de los líderes políticos de utilizar el aparato de la administración pública para fines distintos de los que ordena la ley y de otro a la ausencia de propósitos y objetivos claros en el diseño y la operación cotidiana de las propias oficinas gubernamentales, lo que trae como consecuencia una forma muy distinta de apropiación privada del espacio público anclada, en ese segundo caso, son los cambios burocráticos que implementan.

Pero ambos tienen algo en común: Son desafíos éticos de carácter externo, pues responden mucho más las condiciones políticas en las que actúa la burocracia, que a sus propias reglas del juego. Ambos desafíos se desprenden de la ausencia de una regulación clara sobre los propósitos que persigue la administración pública y también la asumen como un instrumento para cumplir fines que escapan a su propia definición como un cuerpo profesional al servicio de objetivos que persigue el Estado.

El servicio profesional de carrera no sólo es uno de los instrumentos más influyentes en el proceso de consolidación de la democracia, sino que las

¹¹ MERINO Huerta, Mauricio. (Editor). *Óp. Cit.* p.41

prácticas y los procedimientos más arraigados en este régimen contribuyen a su vez a la implantación y el funcionamiento del servicio profesional. Se trata de una relación mutuamente condicionada: de un lado, porque la existencia de reglas del juego explícitas para el acceso, el ascenso y la salida de las oficinas gubernamentales, a partir de criterios basados en el mérito y la competencia, actúan directamente en contra de aquellos valores que privilegian la apropiación privada del empleo público.

En ausencia de un servicio profesional, del tipo que sea, la democracia opera como un sistema destinado exclusivamente a la distribución temporal del poder político a través del voto, pero fracasa como un método de gobierno realmente público, incluyente y abierto. Sin servicio profesional, la democracia queda atrapada en la elección de cargos políticos, a quienes se les otorgan poderes suficientes para determinar libremente quienes deben entrar o salir de la función pública, sin más méritos que la cercanía o la lealtad de los poderosos de turno, en el sentido opuesto un régimen democrático y el servicio profesional representa un primer acero de la larga cadena que debe llevar hacia una nueva concepción de la responsabilidad pública.

Las prácticas democráticas contribuyen a su vez a la consolidación de los métodos ofrecidos por el servicio profesional de carrera, en tanto que le agregan al menos tres reglas de operación que no deben pasar inadvertidas; en primer lugar, la publicidad de los actos que llevan al reclutamiento del personal público, en condiciones de igualdad y oportunidades.

Un servicio profesional que se precie de serlo, acude al mercado laboral en busca de los hombres y las mujeres mejor preparados para competir por los puestos vacantes, y lo hace de manera tal que cualquier ciudadano con las credenciales y la experiencia profesional suficientes puede acceder a los puestos vacantes, sin más argumentos que su desempeño.

“El control público de los resultados que cada uno de los puestos ha de ofrecer, como condición, ineludible para que

quien los ocupa continúe en ellos e incluso puede construir un proyecto laboral de más largo aliento”. Las razones por las que alguien ocupa una plaza laboral en los gobiernos democráticos son al mismo tiempo, las que obligan a medir su desempeño con indicadores que se derivan de su función y no de sus amistades. La transparencia con las que ambas operaciones han de ser realizadas, en un ambiente democrático pleno”¹².

El reclutamiento, selección, formación, evaluación, promoción y la salida del personal que ocupa puestos en una administración pública que ocupan a un largo plazo, entra en la hipótesis de un régimen democrático consolidado, porque obedecen a normas, criterios o procedimientos que puedan ser ocultados a la vigilancia del público. De ahí que se genere un contexto de exigencia mucho mayor que en cualquier otro régimen político, cuyos efectos favorecen a la postre la “eficacia” de la administración pública.

La ética tiene un sustento de importancia del servicio profesional de carrera. Pero a diferencia de otras aproximaciones, la que se ha desarrollado no apuesta por una construcción normativa, apoyada en listados de buenas conductas y mejores prácticas para la administración pública, sino una invitación a recuperar la ética como un propósito deliberado para hacer explícitos los valores en los que se apoya la operación cotidiana del gobierno.

Debemos entender que la ética no debe ser arbitraria, porque se expresa todas esas conductas realizadas por los seres humanos. Todos apelamos a consideraciones de modo ético cuando decidimos y actuamos ante dilemas que nos plantea la vida de todos los días.

Construimos juicios de valor, no solo para evaluar las conductas de los demás, sino sobre todo para tomar decisiones sobre las nuestras. Todos tenemos un

¹² MERINO Huerta, Mauricio. (Editor). *Óp. Cit.* p.p 51-54

cuadro de valores de referencia que nos informan lo que es bueno y lo que es malo, incluso según las circunstancias que nos rodean.

Todos actuamos finalmente a partir de valoraciones que, sin embargo no hacemos solos; todas ellas se desprenden de nuestras biografías, entornos, convivencia con los demás y de nuestro papel en las relaciones que establecemos. Los dilemas que debemos afrontar como seres humanos se presentan inexorablemente en la convivencia con los demás, aquellos que se refieren a quienes han asumido una responsabilidad específica como servidores públicos y que, por lo tanto, no debemos apelar simplemente a sus convicciones personales, y a sus propios cuadros de valores individuales como respuesta ante las disyuntivas de su labor.

5. DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN GENERAL.

Las obligaciones de los servidores públicos se hallan dispersas en referidos artículos de diferentes ordenamientos. En el plano constitucional, se señalan obligaciones de los servidores públicos en general, y obligaciones específicas, sobre todo de quienes ocupan un alto cargo, que conlleva protestar el cumplimiento del cargo, establecido para todo funcionario público, sin excepción alguna (*Artículo 128 de la C.P.E.U.M*) y específicamente para el presidente de la República (*Artículo 87*). Los habitantes de la República gozan de derechos públicos subjetivos, recogidos en la Constitución bajo el nombre de “garantías individuales”, sus límites están fijados en la propia ley suprema. Se trata de sus derechos básicos, inherentes a la condición humana, obviamente los servidores públicos, tienen estos mismos derechos.

“La protesta del cargo es una “promesa política y legal que liga al funcionario público con el estado, propiciándose con ello, ciertos efectos jurídicos que se relacionan en sí, con la función pública. En la propia Constitución figuran otras obligaciones inherentes al servidor público, como la obligación de respetar el

derecho de petición, siempre que este se formule de manera escrita, pacífica, respetuosa y de responder mediante acuerdo escrito (Artículo 8 C.P.E.U.M). Tiene particular relevancia a la disposición Constitucional (Artículo 113) que obliga al servidor público a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones”¹³.

“Tienen la obligación de cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado, y abstenerse de cualquier acto y omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique el abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. Para ello debe haber una relación Jerárquica, donde se debe observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato, abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad. ¹⁴

Ese respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos, inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones. Se debe comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad, en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que les suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

Los titulares de las dependencias u organismos públicos estos están directamente relacionados con los Derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, desde la designación y la promoción se habla de igualdad de condiciones, conocimientos, aptitudes y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados a quienes representen la fuente de ingreso familiar y a los que acrediten tener mejor derecho de jerarquía. Uno de los puntos principales es la

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma D.O.F 19-07-2013.

¹⁴ GARCIA Ramírez, Sergio, *DERECHO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS*, Publicación de Instituto Nacional de la Administración Pública, Biblioteca jurídica Virtual, [Accesado 15, Enero, 2014]. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1443>

estabilidad del empleo es el de reinstalar a los trabajadores en las plazas de las que hubiesen sido separados, con el pago de salarios caídos, cuando así lo ordene un laudo arbitral. Indemnizar a los trabajadores indebidamente separados de su encargo, y pagar salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios según lo disponga el laudo. Así como integrar los expedientes de los servidores públicos y remitir los informes que les sean solicitados para el trámite de las prestaciones sociales, también el proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos, y materiales necesarios para realizar su trabajo. En cuanto a las obligaciones de los trabajadores es preciso tomar en cuenta los deberes genéricos que derivan de las disposiciones legales sobre el desempeño de los servidores públicos, cuya violación puede justificar la separación del trabajador. Así, este debe conducirse, en la realización de sus funciones, conforme a los principios previstos en el citado artículo 113 Constitucional, en los términos que aparecen recogidos por la legislación secundaria, es decir la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte los recursos otorgados por parte del gobierno deben estar destinados a la satisfacción de las necesidades de la población y en ese sentido debe ser un apoyo también de carácter general para los servicios públicos, ya que también son actividades muy importantes atribuidas a la administración pública, salvo que no se trate de servicios públicos, propiamente dichos, quien las puede realizar directamente o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico o especial enorme del derecho privado. El servicio público se somete a la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo un costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica dirigida a satisfacer una necesidad de carácter general.

6. DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN ESPECIAL.

La constitución y otros ordenamientos establecen las atribuciones, facultades y prerrogativas de los titulares de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal: Presidente de la República, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Diputados,

Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura. Es importante resaltar que para la participación en la administración pública o de gobierno, se logra a través de elección, nombramiento, selección o empleo. Los funcionarios también podrán ser nombrados de oficio (en virtud de otra oficina, a menudo en una capacidad específica, como presidente, asesor, secretario). Algunas posiciones oficiales pueden ser heredadas.

De lo anteriormente señalado se desprende los derechos y obligaciones que se les otorga a los servidores públicos ya mencionados, que se encuentran consignados en las condiciones generales y disposiciones legales en virtud que la ley les confiere y en ese mismo sentido deben hacer valer, como la necesidad primordial de hacer satisfacer dicha necesidad.

“Lo que genera el servidor público es un servicio público debido a que es una necesidad humana que se los demanda conformada por la común carencia insatisfecha que tienen una y muchas personas respecto de algo, lo que no significa que sean todas las integrantes de una sociedad, pero si tantas la convierten en una necesidad de carácter general cuya satisfacción se inserta en espacios del Estado, quien tiene el deber ético de asegurar su satisfacción, cuyo cumplimiento se logra precisamente mediante el desarrollo de la actividad técnica que implica la prestación del servicio público”¹⁵.

Esos derechos se convierten en obligaciones de facilitar, realizar y concretar ese servicio público mediante los servidores públicos que por el cargo que representan a todas esas personas que conforman una sociedad, ellos deben ser idóneos para satisfacer la necesidad respectiva, toda vez que la finalidad a la que se destina dicho servicio consiste precisamente en la satisfacción de una necesidad de carácter general.

¹⁵ FENANDEZ Ruiz, Jorge. *DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, México, 2009. Editorial PORRUA, Pág. 66

CAPITULO II: COMPROMISO DEL SERVIDOR PÚBLICO

1. IMPORTANCIA DEL COMPROMISO DEL SERVIDOR PÚBLICO

El movimiento de la indecisión a la certeza es de mayor importancia para el servidor público de carrera porque se evita que sea sujeto de los movimientos políticos. La certitud en el cargo es un mecanismo de seguridad para no exponerse a las alteraciones de la lucha por el poder que puede llevar a la destitución de los servidores públicos.

La certeza es un paso que tiene ventajas para que estos se entreguen, con lo mejor de su capacidad y esfuerzo, al cumplimiento de tareas colectivas. La seguridad laboral que ganan por mérito propio implica a la vez compromisos que deben asumir de modo explícito para fungir como agentes confiables en el quehacer público.

Su adhesión con el orden establecido de la democracia es necesario porque el responde desde el momento que acepta su vocación hasta con el servicio público moderno. El cuidado y protección del orden institucional del gobierno es la tarea principal que debe cumplir. Ese orden proclama con apego a la vida democrática, la legalidad, la vigencia del Estado de Derecho, la convivencia civilizada, la aceptación de las autoridades constituidas con legalidad y legitimidad, el cumplimiento de la oferta de gobierno, el cuidado de los recursos públicos y la lealtad con funcionamiento eficiente de las instituciones públicas.

“El orden institucional de gobierno compromete al servidor público de carrera con los proyectos que deben cumplirse sin importar quien tiene en sus manos el timón del gobierno. Más allá del tiempo público, hay compromisos públicos que deben asumirse porque la obra de gobierno no inicia ni se agota en un periodo determinado. El servidor público de carrera es la garantía para que las políticas públicas se cumplan sin importar

*la tendencia partidista que haya triunfado porque responden a la visión que el gobierno tiene de los asuntos y problemas de la sociedad civil.*¹⁶

De este modo, las políticas, planes, programas y proyectos se han de cumplir de manera continua para que la sociedad y la vida pública no interrumpan el desarrollo de sus actividades vitales. La acción del gobierno a través de las instituciones administrativas debe continuar de acuerdo con los propósitos que la definen y animan con su continuidad y el apoyo de las políticas públicas que se han definido para su estímulo y aliento. No menos importante es que como depositario de la administración de la sociedad, el servidor de carrera tiene que desenvolverse con apego a cuatro factores que son fundamentalmente en el desempeño institucional a saber: A) Imparcialidad, B) Honradez, C) Eficacia y D) Responsabilidad.

2. IMPARCIALIDAD

El servidor de carrera no tiene desde el cargo administrativo compromiso abierto y directo con alguna causa partidista. Atendiendo el valor de la imparcialidad que caracteriza a los gobiernos modernos, su desempeño debe considerar la importancia de lo público, lo cual significa que debe atender las demandas, peticiones, problemas, tramites de la sociedad, sin considerar la condición social, económica, política o cultural de los gobernados.

La atención pública de los problemas ha de ser su principal referente para evitar que la administración pública ingrese sin justificación al terreno de las preferencias partidistas. La imparcialidad alude a la que la ideología de los gobernados no es motivo para decidir el trato que deben recibir desde las instituciones administrativas.

¹⁶ UVALLE Berrones, Ricardo y MERINO, Huerta, Mauricio. (Editor). *LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA VISIÓN ADMINISTRATIVA*, México, CIDE-SFP, Primera Edición 2006, p.124.

*“Actuar siempre en forma objetiva e imparcial sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna, así como no tomar partido para favorecer a alguien en particular. Otro concepto clave de la imparcialidad es la objetividad, la cual obliga a no considerar cuestiones ajenas al asunto sobre el cual se está tomando una decisión o definiendo el trato con las personas. La imparcialidad está encaminada a la búsqueda de la justicia y al trato igual a todas las personas, porque así lo merecen”.*¹⁷

Muchos de los casos la imparcialidad, no propone que todos los individuos puedan ser tratados de la misma manera bajo todas las circunstancias. Se considera aceptable y coherente que determinadas personas sean tratadas en forma diferente si tal tratamiento se justifica por razones objetivas y externas. Por ejemplo, la mayor parte de los sistemas legales establecen penas diferentes para los delitos de acuerdo a la gravedad de los mismos. Esto no implica la presencia de parcialidad: las diferentes penas se determinan según un criterio objetivo y predecible, en este caso la ley. La imparcialidad sostiene que, para todas las personas, ese criterio se aplica en forma homogénea.

Hoy en día la imparcialidad, no es justa ni equitativa, refiriéndonos en este caso por nuestro sistema penal, la corrupción parece irrompible, mucha gente es vulnerada por nuestros servidores públicos, en la mayoría de los casos, llámense, ministerios públicos, secretarios, síndicos, jueces, etc., desde el momento en que no dan la atención al ciudadano, y que existen resoluciones no favorables aun cuando se cuentan con elementos para poder ejercer justicia, no respetan la imparcialidad, volviéndola parcialidad para uno, con fines lucrativos y no apegados a derecho.

¹⁷ Código de Ética de los Servidores Públicos, De la Secretaría de Agricultura, Ganadería, (SAGARPA). Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, México 2012.

3. HONRADEZ.

Desde el momento en que el Servidor Público es responsable y corresponsable en la administración de los asuntos de la sociedad tiene el compromiso de asumir una conducta transparente. La gestión de los asuntos públicos exige que la honradez sea un principio irrenunciable en el servicio público. Los recursos a cargo de la autoridad no deben utilizarse con fines de ventaja particular, partidista o corporativa.

Si la administración atiende lo que es público (lo que pertenece a todos), no hay motivo para que el servidor público tenga un desempeño que sea distante de la honradez. Esta tiene un valor republicano, es decir, es parte del gobierno de la república, lo cual implica que las autoridades y los gobernados deben adoptarla como un elemento que favorece la regulación de la vida asociada. La honradez es la vida republicana que compromete a los servidores de carrera para que no incurran en desvíos, complicidades, impunidad o cohecho que, como males públicos, violentan las normas y las reglas que están comprometidos a cumplir.¹⁸

La honradez implica el respeto por los recursos que son confiados al gobierno y propiedad de la sociedad; incluye en pocas palabras, no robar. Así también a no buscar ganancias personales aprovechando que se tiene un puesto público en el que se manejan grandes cantidades de recursos. De igual manera el valor de la honradez implica no recibir prestaciones o compensaciones a costa del incumplimiento de las obligaciones y las responsabilidades que se tiene como servidor público.

La falta de honradez desprestigia a la administración pública, servicio público y al servidor en carrera, provocando en los gobernados grados de incertidumbre

¹⁸ UVALLE Berrones, Ricardo y MERINO, Huerta, Mauricio. (Editor). Óp. Cit. p.126.

que, al reproducirse, disminuyen la confianza en las autoridades y los administradores públicos. En cambio, cuando la honradez se arraiga como principio y conducta, nace la confianza en la administración de los asuntos públicos y la relación entre autoridades y gobernados puede llevarla a ser más fructífera.

Debido a esto podemos tener un favoritismo en el aspecto de la sociedad y la economía tengan un desempeño más productivo, la honradez misma nutre al capital más valioso de la sociedad, llamada CONFIANZA, sin esto las instituciones administrativas, no pueden fructificar ningún proyecto de gobierno que pretenda convocar a las fuerzas más activas y productivas a diseñar compromisos que se traduzcan en ventajas para los gobernados.

Es importante mencionar que la honradez, nunca se debe usar para ganancia personal, siempre se debe hablar con transparencia y verdad. Cada líder debe tener una tarea muy especial, que es el ser sincero y hacer crecer a su gente en toda su integridad, aun nos pese que puede desarrollar ciertas cualidades que tal vez a varios les hacen falta.

4. EFICACIA

Aquí la relación que entre los medios y fines a cargo de la administración pública se debe asegurar en base a las capacidades demostradas que permitan vislumbrar como la tarea de gobierno se desarrolla en razón de los compromisos adquiridos por parte de las autoridades. El gobierno de la sociedad civil es una tarea que demanda los recursos públicos escasos que sean utilizados de manera estratégica, productiva y racional para adelantar la formación de la riqueza material, permitiendo a la vez la distribución social de las ventajas económicas.

La eficacia es un valor que debe traducirse en formas de desempeño que sean sobresalientes. Debido al perfil de la profesionalización, merito, aptitudes,

competencia, es factible esperar que el servidor de carrera tenga como uno de los atributos más notables que sea eficaz en la administración de recursos públicos. Por tanto, es fundamental que el desempeño del servidor público, demuestre que no solo tiene conocimiento y preparación para identificar donde se encuentran los problemas públicos, sino que tiene claridad para sugerir alternativas de solución relacionadas con los fines del gobierno que se deben cumplir. Ello implica que no debe separar el binomio de problemas y soluciones, ni tampoco sobrevalorar sus causas ni ventajas, es decir, los problemas que analiza y las soluciones que propongan mediante esto los deben situar en ámbitos institucionales de gobierno, en los cuales hay oportunidades y restricciones que no son aconsejables de rechazar.

El papel de servidor público no solo consiste en ejecutar con eficacia su trabajo, sino que debe comportarse de manera creativa, es decir, que sea capaz de proponer precisamente las soluciones que contribuyan a la mejor conservación del gobierno, utilizando para ello las capacidades organizadas de la administración pública.

La eficacia no es la suma de resultados que se obtienen en sí mismos, su alcance depende del ambiente institucional que les favorece o limita. El logro de la eficacia no está a discusión en la agenda de la administración pública, lo importante en su concepción y logro es que los servidores públicos tengan conciencia de que la utilización de los medios y fines no es una cuestión algorítmica, sino que intervienen en los mismos elementos propios y ajenos que influyen en el resultado final que se pueda obtener.

Lo básico en esta situación es que el servidor público conozca con profundidad el mundo institucional de la eficacia para no extrapolar su alcance e impacto. Debe evitar, en este sentido, la pirotecnia intelectual que da cabida a grandes propósitos y planes que no se corresponden con los medios y recursos del quehacer administrativo.

5. INSTITUCIONES REFERENTES AL SERVIDOR EN CARRERA.

Si los servidores públicos son el centro de operación gubernamental y administrativa, es fundamental destacar que su desempeño no responde solamente a criterios productivos, técnicos y tecnológicos sino a los valores que han permitido definir e instituir los principios de las sociedades democráticas. En estas hay valores que han permitido definir e instituir los principios de las sociedades democráticas que deben estar presentes en la agenda de las decisiones gubernamentales para no incurrir en omisiones o riesgos que afecten la vida de la sociedad moderna. Esos valores que se han convertido en instituciones de la vida pública son la IGUALDAD, LA LIBERTAD, LA DEMOCRACIA, LA JUSTICIA Y EL BIENESTAR, sobre estos valores convertidos descansa la riqueza institucional del Estado de derecho, porque es la organización política de la sociedad.

La existencia de estos valores responde a la sociedad moderna y a la visión democrática del poder, motivo por el cual su forma de existir es a partir de los elementos siguientes:

- *División y colaboración de poderes*
- *Dependencia del gobernante al impero de la ley*
- *Adscripción de la administración pública en el Poder Ejecutivo*
- *Autonomía Política del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial*
- *Reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano*
- *Distinción entre los ámbitos privado y público*
- *Vigencia de controles intergubernamentales*
- *Reconocimiento de la participación y representación política*
- *Renovación periódica y pacífica del poder*
- *Relación del compromiso entre mandatarios, autoridades electas y mandantes ciudadanos para decidir la atención y solución de los asuntos públicos.*

- *Articulación de los procesos de apertura, transparencia y rendición de cuentas.*
- *Existencia de contralorías gubernamentales y contralorías sociales,*
- *Combinación del espíritu democrático con prácticas que fortalecen en el sentido de comunidad.*
- *La existencia de órganos autónomos de gobierno*
- *Eficacia de políticas públicas a favor de la inclusión y equidad.*¹⁹

Cada día que pasa, debemos poner más atención en la importancia de estos puntos ya que el Estado de derecho es fundamental para entender que este es el puesto en operación por servidores públicos que tiene a su cargo los movimientos institucionales, organizacionales y estructurales de la administración pública. Para el servidor público de carrera es vital el significado antes mencionado porque en este tiene que cumplir con las tareas administrativas que han sido autorizadas por el órgano de representación de la sociedad que es el Poder Legislativo.

Como el Servidor antes mencionado tiene que ejecutar normas de interés público, debe cuidar que su conducta se apegue a la constitucionalidad y legalidad que son corroboradas por el Poder Judicial, con estos referentes, la conducta del servidor de carrera se inscribe en el universo de la inconstitucionalidad democrática que es un imperativo de primer orden para la sociedad moderna.

Su compromiso es inevitable con el sistema de normas constitucionales y legales que fundamentan la acción del Estado y de la Sociedad. Al igual que las tareas de gobierno es de una mayor relevancia porque apoya y cumple con el diseño e implementación de las políticas públicas que se necesitan en la vida comunitaria. La calidad del trabajo administrativo que se desarrolla el servidor

¹⁹ FRIENDRICH August, Von Hayek. *CAMINO DE SERVIDUMBRE*, Alianza Editorial, Madrid 2005, p.101.

público es esencial para alimentar la comprensión de los asuntos públicos y para nutrir mejores elementos para la toma de decisiones públicas.

Desde un enfoque de gobierno, el servidor de carrera tiene que ser creativo para sugerir las políticas públicas que se necesitan para impulsar el desarrollo de la sociedad, sobre todo debe saber desenvolverse en ambientes públicos cada vez más intensos y competitivos en los cuales los grupos de la sociedad reclaman un sitio en los procesos de gobierno.

Debe situar de manera obligatoria la existencia del gobierno abierto así como al dialogo y a la transparencia porque es congruente con la existencia del estado de derecho. Los asuntos públicos deben visualizarse no solo desde los gobiernos, sino también desde la sociedad. En este sentido, la administración pública está comprometida con la atención plural y corresponsable de los asuntos públicos y el servidor de carrera tiene que ser un agente estratégico para que desde el sentido de la deliberación democrática ingrese el intercambio de ideas y a la formulación de los argumentos que permitan la exposición, defensa o persuasión de las políticas públicas ante los diversos públicos de la sociedad.

La intervención persuasiva del servidor de carrera no equivale a una práctica política, sino al espíritu del gobierno democrático, el cual tiene como objetivo dar paso a la deliberación de los asuntos públicos para dar respuesta a los reclamos del público ciudadano y el servidor de carrera tiene que ser un agente estratégico para que desde el sentido de la deliberación democrática ingrese al intercambio de ideas y a la formulación de los argumentos que permitan la exposición, defensa y persuasión de las políticas públicas ante los diversos cuestionamientos de la sociedad.

La misión del servidor de carrera tiene que ser pragmática, es decir no asumir posturas partidistas ante los asuntos públicos, sino posiciones institucionales que permitan a las autoridades decidir entre demandas que compiten entre sí. En el espacio público de la sociedad, el servidor de carrera debe contribuir a

impulsar la economía del mercado; formular e implementar políticas públicas regulatorias y distributivas, proponer políticas a favor de la equidad y bienestar, contribuir con la certidumbre jurídica con la elaboración y el cumplimiento de los reglamentos. También llevar a cabo las reformas a la administración pública que permitan la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos; realizar ejercicios de prospectiva, es decir, estudios del futuro como evaluar el ejercicio retrospectivo de la acción de gobierno para recomendar mejorías en los procesos de gestión, sugerir rutas alternativas de acción para asegurar un mejor rendimiento en el desempeño de las instituciones administrativas.

Esto irá favoreciendo la ampliación de los procesos de transparencia, así mismo el servidor de carrera, crea una estrategia de compromiso con los fines sociales hacia la administración pública, capacidades de gestión con el desempeño productivo y continuo de la economía, la estabilidad institucional de la sociedad y la gobernabilidad democrática. Tiene un lugar central en los medios que se utilizan para cumplir con la oferta de gobierno, pues depende de él cómo implementar los programas que sustentan a las políticas públicas. La esfera de su competencia está dada por las tareas complejas que tiene a su cargo la administración pública. Lo relacionado con el progreso económico la calidad de vida, la equidad social, el bienestar compartido y la igualdad civil son referentes que se justifican que el trabajo desarrolla sea de alta calidad profesional. El modo de cumplir con lo anterior mencionado es determinante para que la sociedad pueda vivir bien, aspirando a vivir mejor.

Por tanto el compromiso del servidor de carrera con la vida pública no se agota en el conocimiento que tenga sobre los asuntos administrativos, sino en cómo es capaz de crear valor agregado a su capacidad profesionalizada para que el desempeño institucional del gobierno asegure una convivencia armónica, articulada y prospera. El valor agregado en el desempeño del servidor de carrera es un punto neurológico que denota el grado de compromiso que es capaz de tener con la vida pública y la calidad institucional del gobierno. Implica también que, junto a sus habilidades y destrezas, tiene conciencia de que el

gobierno es un conjunto de partes interdependientes que han de funcionar con orden, secuencia, normas procesos políticas y programas para que la consistencia de su operación sea la garantía de una mejor regulación que permita la sociedad y a la economía tener los mejores elementos constitutivos. El valor agregado que el servidor público de carrera es capaz de generar da la pauta para conocer su posición imprescindible con la calidad institucional del gobierno.

En este caso, la eficiencia que es capaz de generar el fortalecimiento de la vida democrática. No es la eficiencia que consigue en el vacío o en contextos sin actores sociales, presiones, problemas y sin expectativas por parte de los gobernados. Los contextos en los que se desenvuelve son dinámicos, tensos y exigentes, situación que los obliga a responder con oportunidad y sentido de los costos a las demandas sociales y públicas.

El aprovechamiento de su capacidad de gestión tiene que conectarse con la utilización estratégica de los recursos públicos, el cumplimiento de las metas y la conciencia institucional, con el fin de que sean reconocidas como expresiones organizadas de las fuerzas activas de la sociedad. Ni el gobierno ni la administración pública deciden de manera unilateral los rumbos de la vida pública.

Hay personas grupos, organizaciones, opinión pública y medios de comunicación que tienen un mismo sitio importante en los procesos institucionales y de ese modo es necesario, dialogar, comunicar, deliberar y llegar a acuerdos que permitan la convergencia de voluntades para que la atención de los grupos públicos sea más efectiva. La contribución del servidor de carrera en este aspecto es fundamental porque puede definir o recomendar cursos de acción que permitan dar respuesta metódica y eficaz a las demandas formuladas.

CAPÍTULO III: LEYES QUE RIGEN A UN SERVIDOR PÚBLICO

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ART.108)

Al leer y estudiar una constitución, nos adentramos en el corazón y la columna vertebral de un pueblo que es realmente, porque es así, como se ha llegado a configurarse en esa forma, aún con esos proyectos incumplidos, que plasman la evolución jurídico política de una nación, nos indica la organización que el pueblo se ha fijado de los principios más importantes que configuran su forma de ser y de actuar. La constitución nos otorga reglas del comportamiento político entre gobernados y gobernantes, una concepción ética de la existencia y, por tanto, el aseguramiento de los derechos intrínsecos de los hombres que tenemos sobre y por encima del Estado.

La noción de Constitución como un conjunto normativo es en realidad un concepto moderno que alcanza su madurez al crearse los estados democráticos liberales sustentados en la ideología liberal individualista. El desarrollo de esta conceptualización se da a lo largo de un proceso histórico que dura varios siglos y presenta diferentes matices en los distintos territorios sobre los que se formaron los estados nacionales en el occidente de Europa.

La característica principal de esta forma de entender a la Constitución es la noción de que el poder del gobierno debe estar sujeto a normas que impidan su uso abusivo. Para llevar a la práctica esas ideas es indispensable dividir el ejercicio del poder entre varios órganos a los que se les atribuyan facultades que permitan equilibrar la acción de diferentes autoridades y establecer límites al gobierno de modo que no pueda traspasar la esfera de los derechos del hombre. De ahí es preciso fijar las reglas del procedimiento para instituir los límites del poder público, fijar las atribuciones de los órganos que lo ejercen y

establecer claramente los derechos inalienables de los individuos ante los cuales el Estado está obligado a detenerse. *Como bien indica Diego Valades. “La Constitución es un instrumento para racionalizar el ejercicio del poder, haciéndolo limitado, responsable, predecible, controlable y evaluable”.*²⁰

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art.39) se establece que los mexicanos somos libres y que podemos decidir cómo nos queremos gobernar, así como nuestra independencia respecto a otros países. Por eso decimos que la soberanía reside en el pueblo. Algo que debemos aprender, es que en nuestra Constitución se dice ¿cuáles son los derechos que tenemos los mexicanos?, México es una nación formada por muchas culturas, es decir, es pluricultural, porque originalmente estaba formada por pueblos indígenas. El Estado mexicano debe proteger y fomentar sus lenguas y tradiciones. La Constitución Política es nuestra máxima ley así como los tratados internacionales establecidos en el Artículo 1 de Nuestra Constitución y toda vez que son instrumentos jurídicos que bien pudiéramos asimilar a los contratos en el sentido de que mediante el consentimiento manifestado por los Estados con ese carácter crean derechos y obligaciones entre las partes.

Es decir, así como los particulares se sirven de los contratos privados para estipular derechos y obligaciones entre sí, los sujetos de derecho internacional y particularmente los Estados, celebran tratados sobre las más variadas materias con la intención de crear derechos y obligaciones regidos por el derecho internacional. La Constitución es la norma de normas. En otras palabras, es un conjunto de reglas que establece la forma en que debemos comportarnos todos los que habitamos en la República Mexicana para que exista bienestar y podamos vivir en paz. Estas normas establecen los derechos y garantías que tenemos todos los ciudadanos para poder construir un país mejor.

²⁰ VALADES Ríos, DIEGO y GUTIÉRREZ, Rivas, Rodrigo. “DERECHOS HUMANOS” en Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III, UNAM, 2001, pág. IX.

Como ejemplos de esos derechos están algunos muy importantes para los niños: el derecho a la vida (*Artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*), *Protección de la salud, educación, vivienda, al medio ambiente, régimen de la propiedad y el aspecto laboral (Artículo 3, 4, 27, 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)* Ahora bien, tenemos que decir, en ese sentido, son derechos que forman a la Constitución y porque la misma brinda esos derechos ya señalados, también establece ciertos deberes y obligaciones que debemos cumplir. Algunas de esas obligaciones son por ejemplo: respetar los derechos ajenos, participar en la vida política del país, proteger los recursos naturales y culturales, colaborar con la justicia y por supuesto ayudar con el mantenimiento de la paz.

Recordemos también que primordialmente es una norma de mayor jerarquía, la suprema, la norma a la cual se crean y delimitan todas las demás normas del orden jurídico. En ese mismo orden de ideas hago alusión al artículo 108 Constitucional que para algunos autores el Título Cuarto legal, INTITULADO “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” puede decirse que hay una especie de defensa de la constitución y sobre todo de las garantías del gobernado, toda vez que en este lugar es en donde se finca la responsabilidad en el cual están propensos a incurrir tales servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Además de que en el precepto constitucional sea ya una obligación, pretende formar, actualizar, capacitar y especializar a los servidores públicos municipales para propiciar su profesionalización y aproximará a las administraciones de los municipios a la operación de un sistema de desarrollo profesional propicio para implantar, conforme lo permita su contexto institucional, un sistema de Gestión de Recursos Humanos, orientado hacia el establecimiento del Servicio Civil de Carrera en los municipios. Ahora bien, no obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos describe lo que debe entenderse por servidor público (Artículo 108), es importante señalar que doctrinalmente existen diversas denominaciones para referirnos a dicho concepto, aunque en esencia no tienen el mismo alcance, sin

embargo, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario, empleado u otros, pues no sólo se refiere a éstos sino que, adicionalmente, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, entre otros, además que es el término utilizado en la Constitución Federal.

El uso cotidiano de ciertos términos, no logra captar en su integridad al concepto con el cual se identifica a un fenómeno en especial, y llega a confundir a uno con otro que le es semejante, pero que guarda diferencias respecto al primero, llegándose al extremo de manejarlos como verdaderos sinónimos; por lo que es necesario formular las distinciones del caso y delimitar el alcance preciso de cada concepto. Así pues, sucede en nuestra materia, que cuando el común de la gente en México identifica como sinónimos los términos: burócrata o trabajador al servicio del estado, funcionario, empleado y servidor público, y los utiliza indistintamente para designar en la mayoría de las veces a quien ha hecho de la administración pública.

De esta manera, el precepto constitucional en comento en su último párrafo establece que las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, de lo cual se abarcara ahora en nivel Estatal.

2. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO (ART. 119 Y 120)

La Constitución Federal da una serie de lineamientos acerca del contenido de las leyes relativas a la regulación de la actividad del municipio que deben expedir las legislaturas locales. Tales lineamientos se detallan en la fracción II.

Del art 115, la cual se previene que la facultad concedida en los ayuntamientos para emitir bandos de policía y buen gobierno, en los cuales se regula la convivencia en la comunidad y genéricamente, la facultad para dictar reglamentos de todo tipo, debe someterse a un marco legal contenido en las leyes en materia municipal, por lo general las leyes orgánicas municipales.

Se deben establecer las bases generales de la administración pública municipal, es decir, el conjunto de órganos que desempeñaran las funciones administrativas adscritas al municipio. Las leyes en materia municipal deben desarrollar las condiciones para el cumplimiento de los deberes encomendados a los municipios por la Constitución Federal, en razón de las atribuciones que directamente la Carta Magna les confiere como las relativas a la prestación de los servicios públicos y el desempeño de las funciones públicas. La Constitución General incorpora entre los contenidos de las leyes en materia municipal, el relativo a la regulación de los diversos tipos de convenios que puede suscribir un municipio.

Estos deben regirse por las normas de aplicación general dispuestas en dichas leyes para los convenios que tengan por objeto la coordinación y asociación con otros municipios, a fin de obtener la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones públicas. La legislación local tendrá asimismo prever la mecánica para la celebración de convenios entre los municipios y los estados para la prestación por parte de estos servicios públicos que originalmente deben de estar a cargo de aquellos términos constitucionales.

“Las leyes estatales en materia municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo de la fracción II del art. 115 constitucional, deben también contener normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado o entre aquellos, con motivo de la aplicación o interpretación de los convenios, en este caso han

de excluirse los convenios entre los municipios y la federación, cuya competencia debe corresponder la Suprema Corte de Justicia.”²¹

México tiene un sistema federal, de lo cual se habla de un derecho constitucional ya sea general o federal y de un derecho constitucional local o de las entidades federativas. La constitución condiciona en el modelo del sistema jurídico, refiriéndonos al paradigma del Estado constitucional, validez del resto de normas de ordenamiento en grados o escalones jerárquicos hace posible que algunas de sus normas puedan estar vigentes pero no ser válidas.

La constitución esta concedida dentro de los marcos del constitucionalismo occidental, se reconoce a la persona como la base de todas las instituciones sociales, se limita y subordina el poder, y se asegura al hombre una existencia humana y digna. Dentro de este contexto nuestra ley fundamental contiene algunas características propias, lo que es natural, ya que cada país tiene sus propios problemas y necesidades.

En cuanto lo que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México nos remite al título quinto del poder público municipal capítulo primero de los municipios.

“Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva

²¹ ANDRADE Sánchez J. Eduardo. *DERECHO CONSTITUCIONAL*, El sistema Federal y el Municipio, Editorial: Oxford University Press, México, Abril 2008. p. 489.

y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”²²

Cabe lo mencionado de la Constitución Federal, y referente ahora al municipio libre que plasma este artículo, las características que señalan con que esta investido, corresponde llamado al tercer nivel de nuestro sistema federal. Ahora el régimen federal de los estados que constituyen la federación, tiene como fundamento la división territorial como organización política y administrativa al referido municipio libre; de ahí viene lo que se considere que el régimen político mexicano se integra con tres niveles de poder; federal, estatal y municipal.

En cuanto al capítulo segundo relativo a los miembros de los ayuntamientos la ley nos establece:

Artículo 118.- Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.

Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la Ley. Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente.

Artículo 119.- Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;

²² Constitución Política del Estado Libre y Soberana de México, ESTADO DE MEXICO, Derechos Reservados © 1995-2009 IJJ- UNAM.

II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y

III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

Artículo 120.- No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;

II. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;

III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;

IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;

V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y

VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección. Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV y V, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.

Artículo 121.- Para el despacho de los asuntos municipales cada Ayuntamiento designará un Secretario y sus atribuciones serán las que determine la ley respectiva.”²³

Cabe mencionar que se hace alusión a estos artículos ya que son importantes y relativos a la profesionalización de los servidores públicos, porque son esos servidores que están ocupando un lugar dentro de un ayuntamiento, es cierto, menciona requisitos que deben tener para ser miembro o propietario del Ayuntamiento entre los cuales son aceptados para desempeñar el cargo y de esa misma manera los que no pueden ser miembros o propietarios del ayuntamiento, sin embargo es ahí donde también hace falta mencionar la profesionalización misma de los servidores públicos, esto afecta mucho en los sectores estatales y municipales para dar un buen resultado y como le mencione en su momento:

Cada municipio es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, un número de regidores y síndicos que la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal determinen, al igual que un secretario y un tesorero. En este caso nos habla que el Presidente Municipal es electo de manera directa y los demás integrantes del ayuntamiento en base al principio de representación proporcional, lo que permite un mayor pluralismo político.

Debido a esto, no queremos decir que la manera de elección no sea legal o acorde a lo que es un procedimiento, se debe tener mayores requisitos profesionales, como en el caso del presidente que lo eligen de manera directa, se le pueda adicionar una profesionalización, será una mejor elección y la gente conocerá que al menos su representante será una persona que conozca los principios generales del derecho, también las leyes (La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser norma federal, así también como las locales y municipales,) además de que cuente con ética profesional por ende dará resultados, sobre todo para brindar la atención correspondiente y teniendo

²³ *Ibidem.*

conocimiento de causa de los asuntos que se puedan presentar, así mismo los servidores públicos que integren ya sea un ayuntamiento, institución pública, poder judicial, entre otros más conocerán más de la materia de la cual desempeñan.

3. LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO Y BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables. Una Ley Orgánica es aquella que se requiere constitucionalmente para regular ciertas materias. Se oponen o distinguen de la ley ordinaria a nivel de competencias. Habitualmente para la aprobación de leyes orgánicas son necesarios requisitos extraordinarios como por ejemplo, mayoría absoluta o cualificada.

Sabemos que está el Titulo III es de las atribuciones de los miembros del ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana y cada constitución local determina los requisitos que se deben satisfacer para formar parte del ayuntamiento entre los que destacan, la residencia en el municipio, la ciudadanía, una determinada edad, el saber leer y escribir. El ayuntamiento constituye una excepción al principio de división de funciones. Además de que el Bando Municipal nos refiere:

Es de Interés Público y sus disposiciones son de observancia general y obligatoria para todas las autoridades municipales,

servidores públicos, los originarios, los vecinos, los habitantes y los visitantes en todo el territorio municipal y tiene por objeto establecer las normas generales básicas para dirigir el régimen de gobierno, la organización y el funcionamiento de la Administración Pública municipal y para identificar las autoridades Municipales, así como su ámbito de competencia.

La naturaleza de este ordenamiento es de carácter administrativo y se expide con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112, 122, 123 y 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 31, fracción I, 160, 161, 162, 163, 164 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.²⁴

En cuanto a las funciones necesarias para la operación del municipio y la realización de las actividades del ayuntamiento es a través de las oficinas que dependen de organismos desconcentrados o empresas de participación municipal, entre las cuales hay funciones administrativas de un municipio, en las que tiene que ver las recaudaciones de las contribuciones que hace posible la realización de las demás.

Una función central que debe atender el municipio, se basa en la ejecución y el cumplimiento de la ley a efecto de que se presente el orden público y la viabilidad de la vida en comunidad, es la relativa a la seguridad pública y se desenvuelve por medio de la policía municipal, que tiene un carácter preventivo y está asignada a los municipios directamente por la constitución, pues como ya hemos visto, la policía preventiva o policía municipal, debe estar a cargo de la autoridad del municipio.

²⁴ Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, Órgano Informativo Oficial, Año 1, No 1. H. Ayuntamiento Constitucional de Amecameca, Gaceta Municipal 2014.

Existen diversas funciones administrativas que implican el desenvolvimiento de actos de autoridad, como la función registral en el caso del registro civil, que está a cargo de las autoridades municipales, o a la función catastral, que consiste en el registro de los bienes inmuebles existentes en el municipio, la determinación de su ubicación y el cálculo de su valor para el cobro de las contribuciones correspondientes. En esta función catastral, tiene también su origen en el artículo 36 de nuestra Constitución, en el que se habla de las obligaciones del ciudadano Mexicano y en ese mismo sentido se prevé que se deben inscribirse en el catastro de su municipalidad y declarar las propiedades con las que cuentan.

Los servicios públicos específicos que tienen a su cargo el municipio son prestados de manera directa o controlados y supervisados por áreas administrativas que son de menor o mayor magnitud según la cuantía del servicio de dimensiones de la población. Normalmente, existe además una comisión de ayuntamiento encargada de efectuar la supervisión de la oficina, dependencia u organismo responsable en el ámbito administrativo. Dicha Comisión está presidida por un regidor, de modo que puede hablarse del regidor de agua, el regidor de limpia, el regidor de mercados, etcétera.

La legalidad supone la prevalencia de la ley, expresión objetiva y conocida por aquellos quienes van dirigida para que regule la interacción subjetiva que significa la vida comunitaria. De ahí que los grandes valores iniciales necesiten condenarse en la ley y realizarse por la ley. La planeación, objetivos y proyectos significan compromisos sociales compartidos porque tienen que estar expresados objetivamente en el texto de la ley; sino, carecen de garantía.

Mediante todo, está la dignidad de las autoridades hacia el municipio, es toda planeación que al igual que todo Derecho considerado como conjunto normativo, debe detenerse ante el meollo del auto estimación. La realización de tareas que tienden a la elevación del nivel de vida y dotar a las personas de elementos para su sobrevivencia, no puede llevarse a cabo mediante la pérdida del propio respeto y la humillación. Esta misma se expresan en derechos tales

como: *Derecho a la educación, * Derecho a la Salud, * Derecho a una vivienda digna, * Derecho a un Trabajo digno y bien remunerado.

Entre otros más, por lo que su dimensión colectiva, este valor es parte de la soberanía y manifiesta por la no admisión de una injerencia externa y la preservación de la comunidad a la que uno pertenece. En la sociedad contemporánea, se debe planificar la convivencia a partir de recursos limitados, lo cual exige a las actividades humanas preservar el equilibrio ecológico global, y planear esquemas de educación y capacitación para el trabajo a largo plazo en un mundo en que los avances tecnológicos obligan a la resignación de tareas de los seres humanos. Habrá que enfrentar nuevas formas de producir relación laboral entre capital y trabajo; habrá que prever los fenómenos migratorios y otros problemas derivados del desordenado crecimiento demográfico, así como un conjunto de retos que aún no podemos imaginar.

4. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.

Sabemos que la Responsabilidad es cumplir con el deber de asumir las consecuencias de nuestros actos. Ser responsable también es tratar de que todos nuestros actos sean realizados de acuerdo con una noción de justicia y de cumplimiento del deber en todos los sentidos.

Los valores son la base de nuestra convivencia social y personal. La responsabilidad es un valor, porque de ella depende la estabilidad de las relaciones personales, es valiosa, porque es difícil de alcanzar. Sin embargo, debemos estar conscientes de que no es algo sencillo, debemos de revisar cada uno de nuestros actos para ver si cumplimos con nuestros deberes o tareas día a día y es la obligación de cumplir con lo que se ha comprometido.

La Ley nos menciona:

Son sujetos de esta ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen. También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.²⁵

Para esto debemos saber, que el primer punto para poseer la responsabilidad es percatarnos de que todo lo que hagamos, todo compromiso, tiene una consecuencia, depende de nosotros mismos, porque nosotros somos quienes decidimos. El servidor público deberá asumir las consecuencias de sus actos que será un compromiso mayor hacia la población. En cuanto al segundo punto, debe lograr de manera estable, que sus actos correspondan a las promesas que hacen; si prometen “hacer lo correcto” y no lo hacen, entonces no tienen responsabilidad. En cuanto al tercer punto es educar la responsabilidad e ir corrigiendo lo que no hacen bien y exigiéndoles que deban volver a empezar lo que no hicieron bien.

¿Por qué es un valor la responsabilidad? Porque gracias ella podemos convivir pacíficamente en la familia, escuela y sociedad. La responsabilidad empieza con uno mismo, con lo que hacemos, creemos, pensamos y con los

²⁵ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Toluca de Lerdo, México, 18 de julio de 1994.

compromisos y metas que nos proponemos a cumplir y nos permite aprender que hay formas y situaciones que sólo dependen de nosotros.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en su Artículo 42 nos da el fundamento legal y algunas obligaciones que debe tener el servidor público de las cuales son:

“Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales tendrá las siguientes obligaciones de carácter general, de las cuales se enunciaran algunas fracciones referentes al artículo ya mencionado.

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

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

III. Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales o Municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios o de los concertados o convenios por el Estado con la Federación, o sus Municipios;

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

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

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

XIV. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tengan interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XXX. Abstenerse de tramitar o intervenir como abogado, representante, apoderado o en cualquier otra forma semejante en la atención de asuntos de los que haya tenido conocimiento, tramitado o que se encuentren en el área en la cual se desempeñó como servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión; y

XXXI. Otorgar o percibir únicamente la remuneración que haya sido aprobada en términos de ley, incluyendo bonos, gratificaciones y cualquier otra remuneración que se agregue al salario;

*XXXII. Las demás que le impongan las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables.*²⁶

Derivado de los artículos ya mencionados, sabemos que en los municipios se da mucho la amedrentación de las autoridades y principalmente derivadas de los Ayuntamientos y sus Órganos Auxiliares. Hoy en día, se presentan este tipo de casos, si hablamos en cuanto a la seguridad pública está muy lejos de hacer su trabajo, y en lugar de proteger al ciudadano vulneran la esfera jurídica del mismo. Dicha situación ha implicado la necesidad de que las personas presenten sus quejas ante la Contraloría Interna Municipal, hacia el contralor respectivo, del cual tienen que hacer mención en sus escritos, los artículos precisamente de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios por lo establecido en el artículo 42 fracciones I, VI, VII, XIV, XVI, XVIII, XXI, XXII y XXIII, 43, 45, 46, 49 y demás relativos y aplicables a, y en correlación con los artículos 110, 111, 112 fracción X y XVII y demás relativos y aplicables a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Municipios, se alude a un ciudadano que presenta su formal QUEJA ò DENUNCIA ante la autoridad competente según corresponda en contra del C. POLICIA MUNICIPAL con el cargo de Oficial de Seguridad Pública y Tránsito de éste Municipio, por ABUSO DE SUS FACULTADES EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, ESTANDO EN ACTIVIDAD LABORAL, ABUSO DE AUTORIDAD Y LO QUE RESULTE, el pide que se gire instrucción para el Procedimiento Administrativo ante los Órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que en la ley en mérito se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se está transgrediendo en contra de su persona y como ciudadano, misma que consiste principalmente que en ejercicio de sus funciones y que de forma, antiprofesional, prepotente, y valiéndose del

²⁶ *Ibidem.*

uniforme, placa, arma de fuego y demás utensilios que portaba, lo amedrento de manera directa y personal públicamente.

Cabe aclarar que ha manera de ejemplo, se anuncian los hechos que pudieron acontecerle de acuerdo a lo manifestado por un ciudadano, que el mismo tiene plena certeza que éste sujeto está realizando actos delictivos en contra de su persona, y como es bien sabido todo SERVIDOR PÚBLICO debe acatar por disposición legal la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Municipios, Bando Municipal, Reglamentos, Circulares y demás Leyes correlativas y aplicables para que desempeñen sus funciones como tal, más no para que el C. POLICIA MUNICIPAL desacate la misma ley y haga lo que quiera con ella, sabemos que la ley no está a capricho de las personas ni mucho menos para el servidor público ya mencionado, para que se valga de ello , ya que es un PELIGRO PARA LA SOCIEDAD, lamentablemente lejos de servir a una comunidad la pone en detrimento, para ello la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal debe seleccionar adecuadamente a sus elementos para CAPACITARLOS CORRECTAMENTE, pero principalmente deben tener EDUCACIÓN, VALORES, NORMAS, PRINCIPIOS Y UNA PREPARACIÓN PROFESIONAL para que actúen correctamente en sus funciones, más no como lo hace el elemento de seguridad pública.

Por último este ciudadano solicita la protección y la justicia, para que se proceda legalmente y a la brevedad en contra del C. POLICIA MUNICIPAL con el procedimiento disciplinario que en derecho corresponda, para la destitución del empleo, cargo o comisión del servidor público en términos del Artículo 49 Fracción III.- de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Insistimos esto fue cometido por un Servidor Público que en ejercicio de sus funciones y valiéndose de su cargo, vulnero la esfera jurídica de este ciudadano, es menester mencionar que el ciudadano declara que debe tener una preparación profesional y como estudiante que fui, en esencia sirve mucho

la teoría y las leyes para aplicarlas, pero ahora en la práctica es diferente porque para este tipo de situaciones no son nada agradables, sobre todo porque se lo pudo hacer a cualquier persona y esto tiene mucha relación a la Profesionalización que para su función, debe contener la Carta Magna y previsto en su Artículo 108, ya que cualquier servidor público puede incurrir en esta responsabilidad pudiéndose el citado artículo reformar y posiblemente se reducirían las quejas o denuncias a cargo de estos servidores públicos, a bien de elevar su rendimiento y dar mejores resultados, evitándose estos actos delictivos que pudiesen cometer, aunque precisamente este proceso fue llevado por la vía administrativa, más aún este ciudadano solicito el desglose para llevarlo a cabo por la vía penal en Mesa de Responsabilidades de los Servidores Públicos que en un momento más se detallara en esta rama.

Son muy importantes los procesos que se llevan a cabo en contra de los servidores públicos, sobre todo porque todo es una relación que deriva desde la Ley Suprema que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta sus leyes secundarias que en este caso son las Leyes Estatales y también en cuanto a la Materia como se hace mención en el párrafo de arriba.

5. CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO

En cuanto a la norma secundaria establecida como el código penal, es el conjunto de normas jurídicas que regulan el delito, el delincuente, las penas y medidas de seguridad. El derecho penal se ubica en el derecho público y cuenta con su ley sustantiva que es la ley penal y se divide en Código Penal para el Distrito Federal, para el Estado de México y el Código Penal Federal, así como la ley adjetiva, que es el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México y el Código Federal de Procedimientos Penales.

Actualmente ya es vigente el Código Nacional de Procedimientos Penales con el que de 33 Entidades Federativas tienen en el país, cada código cuenta con

distintas reglas para el desahogo de un juicio penal, “ahora existe un código único que será válido en todo el territorio nacional”, que permitirá acelerar la aplicación del modelo de juicios orales, con el cual el acceso a la justicia será más transparente, ágil y equitativo.

El Código Procesal Penal fortalecerá las capacidades y herramientas de las instituciones encargadas de investigar, procesar y sancionar las conductas delictivas a mi nivel federal y estatal. Además, se agregó, “tener una legislación procesal penal única, válida para todo el territorio nacional, permitirá en los hechos que más mexicanos gocen del derecho constitucional a una justicia y expedita. La denominación de servidor público surge en la Constitución Federal, en virtud de una razón muy lamentable, pues tuvo que ver con la pésima atención que brindaban los funcionarios o empleados públicos a la población.

Fue por ello que el 28 de diciembre de 1982, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas constitucionales y legales, con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción y los malos tratos en el servicio público. Una de esas reformas se refiere a la denominación del término servidor público, que desde esa fecha se aplica a los trabajadores del gobierno, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

La nueva denominación de servidores públicos tuvo y tiene el propósito de contribuir no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que solían conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino también de generar conciencia en la propia comunidad sobre la función servicial que aquellos desempeñan y la posibilidad de exigirles el estricto cumplimiento de sus funciones, así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernados. Abarca un área limitada. Emerge toda vez que el comportamiento del servidor público sea antijurídico y culpable, que haya tenido lugar en el ejercicio de la función pública y que encuentre tipificación en el Código Penal o en las leyes especiales.

Conforme a la fracción II *del Artículo 109 de la Constitución Federal: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”*, de tal suerte que el Código Penal Federal comprende una serie de delitos en las que el sujeto activo necesariamente debe tener la calidad de servidor público, por ejemplo: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, etc. Para estos delitos se asignan penas tales como: privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar. Ahora bien, para proceder penalmente contra los servidores públicos, primero hay que distinguir si se trata de servidor público de alto nivel o no. Los que no son de alto nivel no gozan de fuero, y por tanto no se requiere de un procedimiento previo para que sean juzgados. Para los servidores públicos de alto nivel jerárquico que gozan de la protección constitucional (denominada fuero), se requiere primero desahogar el procedimiento denominado declaración de procedencia, como requisito previo para proceder penalmente contra el funcionario. Los sujetos que gozan de protección constitucional están referidos en el artículo 111 Constitucional.

En la mayoría de los casos se hacía mención en el tema pasado, los servidores públicos incurren mucho en ciertos delitos, previstos en el Código Penal del Estado de México. Principalmente los servidores públicos incurren en un cifra alta “donde se ha registrado un mayor aumento de denuncias por el delito de abuso de autoridad son de 2008 a 2011, registrándose en este último mil 35 denuncias, precisa la dependencia federal en una respuesta de información pública.

“Las cifras que muestra la PGR en sus estadísticas son contrastantes, ya que por un lado el concentrado nacional muestra que desde diciembre de 2006 a enero de 2012, se iniciaron un total de 4 mil 484 averiguaciones previas por el delito de abuso de autoridad, contra algún servidor público del

gobierno federal encargado de la seguridad y de la procuración de justicia; sin embargo, la visitaduría de esa dependencia ha iniciado desde el año 2000 a la fecha, sólo 255.”²⁷

En el delito de abuso de autoridad, se han dado casos, que suceden a menudo en los municipios, si nos referimos de un contralor municipal, que de manera antijurídica y violenta trata de intimidar y de perjudicar dolosamente a una ciudadano, lo ofende directamente a su domicilio por la situación de que no denuncie las anomalías que comete servidor público. En este primer punto sabemos que un servidor público debe regirse bajo las normas ya mencionadas, entonces deben conocer sus derechos y sus obligaciones, ¿Cómo es posible que incurran en estas conductas sabiendo que son autoridades?, es muy simple porque no tienen una Profesionalización, sabemos que el ser Profesionalista te hace valer porque uno obtiene un Título de Licenciatura, Maestría y Doctorado, pero otra cosa es lo Profesional, hace que te conduzcas con ética, con valores y principios que te hagan conducirte con la verdad y con honestidad.

Continuando con el caso práctico, el ciudadano (la victima) en este caso decide denunciarlo ante la fiscalía especializada en combatir delitos por servidores públicos, sin embargo en la secuela procesal el Ministerio Público Adscrito a la Fiscalía, manifiesta que no es de su competencia para conocer del delito en contra de la Contraloría Interna Municipal referida, remitiendo todo lo actuado al Agente del Ministerio Publico en Turno, en este caso ¿por qué paso este incidente de que no es competente el M.P adscrito a la fiscalía?. Debido a un tema que se ha venido tratando desde hace varios AÑOS, que es denominada la CORRUPCIÓN. Al respecto de esto se inconforma la victima presentando otro escrito en el cual jurídicamente hace valer sus derechos que le confiere el artículo 123 Constitucional apartado B Fracción XIV del artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 150, 136 Fracción XI y XII del Código Penal y de Procedimientos Penales vigentes

²⁷ Periódico el EXCELSIOR (en línea).Publicado el 4 de Abril del 2012, por Aurora Vega, PGR Investiga 4,484 Abusos de autoridad., Accesado16 Mayo 2014, Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/node/823816>

para el Estado de México, los artículos 182, 183, 184,185 y 186 de la Ley Federal del Trabajo, los artículos 110, 111 y 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el artículo 42 Fracción XXIII de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, Bando Municipal, Reglamentos, Circulares y demás Leyes Supletorias de la Materia, a efecto de hacer valer sus garantías constitucionales consagrados en los artículos 14 y 16, para debatir ese auto que hizo el Ministerio Publico.

A consecuencia de la inconformidad que presento fue procedente y nuevamente volvió a presentar su formal denuncia por el Delito de Abuso de Autoridad y en agravio de la víctima, en virtud de que si es de su competencia para conocer e investigar y judicializar la presente carpeta, y realizar un estudio lógico-jurídico en estricto apego a la Legislación Penal Procesal. Además de que ratifico que el Servidor Público (Contralor) se considera empleado de confianza como lo establece el artículo 123 apartado A, Fracción XIV.

Esto siguió la secuela procesal correspondiente con recopilación de pruebas, testimoniales, videos exhibidos etc. En donde el Ministerio Publico en un cierto momento dio su resolución de lo que determino de la Carpeta de Investigación y ya con los elementos pertinentes, tanto de la víctima, como el indiciado (Contralor Municipal). Emito su abstención de investigar toda vez que no encontró elementos del tipo penal, de la conducta con el hecho.

Manifestó que de acuerdo a lo establecido por el artículo 302 fracción I del Código de Procedimientos Penales Vigentes en la Entidad, NO EXISTEN LOS ELEMENTOS SUFICIENTES PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL, por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 131 de la Constitución Política del Estado de México, 236, 239 Y 240 del Código de Procedimientos Penales vigentes en el Estado de México, se determina la facultad de abstenerse de investigar, en los hechos que los ocupan, relativo al delito de abuso de autoridad cometido en agravio de la administración pública, hechos

denunciados por la víctima en contra del servidor público, porque los hechos denunciados no son constitutivos de delito.

Debido al fundamento establecido por los artículos 236, 239 y 240 del Código de Procedimientos Penales vigente en la Entidad, por lo cual la Representación Social, resolvió que es procedente ABSTENERSE DE INVESTIGAR, toda vez que los hechos denunciados por la víctima, se advierte de manera categórica que no son constitutivos de delito. A todo esto a la víctima le dieron en base al artículo 240 del Código de Procedimientos Penales vigentes en la Entidad, que a efecto que si la considera contraria a derecho, la puede impugnar ante el Juez de Control.

Mediante esto, se llevó a cabo la audiencia que tendría lugar a la impugnación por parte de la víctima y por inconformarse de la resolución del Ministerio Público por el motivo de ABSTENERSE DE INVESTIGAR, por lo cual tendría que debatirle esa resolución a su propio Abogado y Representante Social. Debido a esto se le asignó un defensor público a la víctima por lo que la audiencia sería en contra de la determinación del M.P. Llevada a cabo se hicieron las manifestaciones tanto de la víctima como del indiciado, así como las Manifestaciones del M.P y de porque determino esa abstención.

El Juez que llevó a cabo esa audiencia determino que de conformidad al artículo 240 del Código de Penales en la entidad advirtiéndose que se encontró en tiempo y en forma el medio de impugnación por parte de la Víctima con apoyo también del artículo 236, 240 del Código de Procedimientos Penales vigentes en la entidad se deja sin efectos la determinación del ministerio público de abstenerse de investigar y se le ordenó que reabriera la investigación y continúe con la persecución penal y así mismo se le ordeno al Ministerio Público que tomara las medidas de protección que cita la ley a favor de los intervinientes y en caso de que no lo hiciera le impondrían una medida de apremio consistente en diez días de salario mínimo general vigente en la zona, ello con el artículo 76 fracción II del Código de Procedimientos Penales Vigentes en la entidad.

Entonces concluimos que muchas de las personas (ciudadanos), son propias víctimas de sus Representantes Sociales, por no querer hacer su trabajo, es evidente que la autoridad mencionada y otras más, incurren reiteradamente en el delito de peculado y en este caso no hace la formulación de imputación para vincular a proceso además abstenerse de investigar, ya que la mayoría de veces las personas no conocen sus derechos, y se ven más vulnerados de lo que ya están por parte de los imputados en este caso indiciado, entonces nos preguntamos: ¿ En manos de quién estamos? ¿Dónde están los derechos que deben hacer valer las autoridades a los ciudadanos? ¿Por qué no respetan los derechos humanos que están consagrados en la constitución? ¿Acaso las denuncias no sirven de nada?

Todo esto se deriva a que las autoridades no tienen una preparación adecuada, insistimos podrán tener un título como primer requisito, pero también es importante que sean éticos, donde claramente se ve la ausencia de la honestidad, responsabilidad y valores, además que apliquen las leyes como deben de ser, que estén capacitados, certificados, que lleven cursos de formación para atención y obtención de mejores resultados. ¿Cómo puede hacerse esto posible?, Que este la profesionalización consagrada en la carta magna de nuestra constitución, y de esa manera sea obligatoria a nuestros servidores públicos.

CAPITULO IV: EL LOGRO DE UNA MEJOR TRANSPARENCIA.

1. TRANSPARENCIA PARA EL SERVIDOR PÚBLICO.

El concepto de “transparencia” es un término que se usa con frecuencia, permite referirse a una calidad que se considera deseable, aunque no se pueda precisar su contenido concreto ni se tenga plena conciencia de su significado. Este no es ciertamente un problema exclusivo a la transparencia y se refiere a la calidad transparente según el Diccionario de la Real Lengua Española, es *una propiedad de los cuerpos que dejan pasar la luz*. En este sentido, un envase de vidrio o de plástico traslucido es transparente pues podemos ver a través de él.

Como ejemplo el autor nos pregunta y comenta:

¿Qué queremos decir cuando predicamos que Juan es transparente? ¿Queremos acaso decir que por alguna suerte de magia podemos ver a través de él? Evidentemente este no puede ser el sentido. Así, cuando decimos que “Juan es transparente” nos referimos a algo distinto, referido normalmente a la congruencia entre sus acciones y pensamientos. Ello nos conduce al punto crucial. Cuando aplicamos el término de transparencia a algo que no es un objeto, lo referimos en primera instancia a un flujo de información (en este caso la manera en que Juan expresa sus pensamientos).²⁸

²⁸ LOPEZ Ayllon, Sergio y MERINO Huerta, Mauricio. (Editor). *LOS DESAFÍOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO*, Los Desafíos de la Transparencia, México, CIDE-SFP, Primera Edición 2006, p. 251.

El problema empieza a derivar cuando aplicamos el concepto de transparencia a una institución, por ejemplo: ¿Qué pasa cuando hablamos de una institución que es transparente?, primero cabe aclarar que está integrada por un conjunto de personas, segundo que la transparencia no puede referirse a los flujos de información individuales, sino a los institucionales y a los mecanismos mediante los cuales se genera, procesa y comunica esa información.

Ahora, al concepto de transparencia entenderemos ciertas características de un flujo de información: acceso, oportunidad, relevancia, confiabilidad, claridad y calidad, en ese sentido la transparencia no es un valor absoluto, sino relativo a ciertas necesidades de información previamente acordadas. La información a su vez se refiere a los datos, hechos, cifras, ideas, opiniones, que normalmente se plasman en diferentes tipos de soportes, físicos etcétera.

Un ejemplo claro se enfoca a la rendición de cuentas mismo que está estrechamente vinculados a los mecanismos de gobernanza democrática. Esta es la importancia de la transparencia, lo que justifica esa enorme inversión en ella y lo que da sentido a los esfuerzos por desarrollarla y consolidarla. En cuanto a la democracia se establece quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos, de ese modo las elecciones libres y equitativas es una de las características necesarias pero no suficientes de la democracia. Se requiere además que el voto sea informado.

Los electores tienen que estar informados y conocer ¿Qué alternativas están disponibles y cuáles son los resultados que se esperan? , entonces sin esta condición y la supervisión adecuada, la democracia no se cumple en su totalidad. Un punto a destacar como característica definitoria de las concepciones democráticas modernas es la evaluación directa del ciudadano sobre el desempeño del gobierno, cuya fuente de legitimidad última será el cumplimiento cabal de las funciones en que la sociedad le haya encomendado.

En cuanto a la rendición de cuentas se engloba a todo lo concerniente a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder.

“Según Schedler, este comprende dos dimensiones básicas: por un lado la “responsabilidad”, es decir la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y por la otra capacidad de sancionarlos cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades. La primera lo denomina “responsabilidad”, en la que se prefiere llamar transparencia misma que tiene dos vertientes, por la cual una es la justificación y la otra es la información y consecuentemente la obligación de entregarla.”²⁹

Esto precisamente que menciona el autor es relevante al derecho a la información y a la documentación administrativa, así mismo como sean los mecanismos de información institucionales que permiten que las agencias gubernamentales informen de sus acciones y decisiones aun cuando no haya una solicitud específica de información. Así mismo también se refiere a la explicación y justificación de las acciones y se entiende más fácil en el contexto del ejercicio del poder político, sin embargo recientemente se han creado diversos instrumentos que le dan contenido y que van más allá del mero acceso al documento.

En cuanto se refiere a la responsabilidad y posibilidad de ser sancionado ese servidor público por actuar de manera inapropiada. Además de que deben de asumir las consecuencias de sus acciones, incluso la eventual imposición de sanciones cuando hayan actuado fuera de las facultades que les otorga el marco jurídico. Debe advertirse que el concepto de sanción únicamente no se refiere a las sanciones penales o administrativas, sino también a la sanción democrática, que es el juicio precisamente que ejerce el ciudadano en las urnas respecto al desempeño de un gobierno o partido.

En nuestro país se han venido implementando durante varias décadas, mecanismos de rendición de cuentas. Primero se dieron al interior de la propia

²⁹ SCHEDLER Andreas. ¿QUÉ ES LA RENDICIÓN DE CUENTAS?, No 03 Cuadernos de Transparencia, IFAI, 1999. Texto completo en <http://www.lapaz.gob.mx/transparencia/pdfs/03.pdf>.

administración, a través de los diferentes instrumentos de control administrativo y a pesar de algunos tímidos intentos, faltaba construir unos verdaderos mecanismos institucionales que permitiera la rendición de cuentas directa entre los ciudadanos y los órganos gubernamentales.

Mediante lo expuesto, nos preguntamos: ¿Qué implica precisamente la transparencia para el servicio público?, debemos recordar que la información es un privilegio de quienes ejercen el poder, pues son ellos a quienes está reservada la capacidad de darle sentido para orientar y conducir la vida pública, así como para la publicidad que también es la mejor forma de control en las sociedades democráticas y supone reconocer que el gobernante está al centro de un conjunto de fuerzas de tensiones, en ese sentido, la información sobre su acción y la justificación sobre su decisión, son elementos centrales de la actuación democrática que reconoce ciudadanos y responsabilidades.

Por otra parte, la teoría nos dice que si bien las organizaciones gubernamentales construyen diversos mecanismos efectivos para defender sus intereses, son capaces de construir nuevos sentidos de la acción como estrategia fundamental para darle lógica y razón a dicha acción. El mayor reto que enfrenta la organización administrativa en México es reaccionar positivamente al estímulo externo, las leyes de acceso a la información para generar un nuevo sentido organizacional en donde la transparencia sea, por un lado, la luz institucional que modifique los mecanismos institucionales de creación, gestión, flujo, acceso, manejo, conservación y aún la destrucción de la información gubernamental, esto mejorara así como tomaran una mejor determinación de responsabilidades, una mayor confianza y cooperación que evite que las dependencias de gobierno sean desviadas de sus objetivos públicos para servir intereses privados.

Desde otro punto de vista, la rendición de cuentas tiene implicaciones profundas en la construcción de la ciudadanía. La democracia se ejerce plenamente solo cuando existen ciudadanos capaces de exigir una adecuada

rendición de cuentas, funcionarios y políticos convencidos ética y políticamente de la necesidad de rendirla.

Por ello, una auténtica policía de transparencia debe entenderse como política de Estado que va más allá de generar flujos de información. Esta se construye desde la perspectiva de la cultura política de los ciudadanos y por ello la necesidad de capacitar y orientar acciones para generar conocimientos de capacidad social de usar instrumentos como las leyes de acceso a la información y de la visión política y ética de políticos y funcionarios que entiendan que el acceso a la información no es una carga o lujo, sino una parte inherente al ejercicio del poder en una sociedad que lucha por la democracia, por lo cual este es el tamaño del reto.

2. TENDENCIA DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES DE CARRERA.

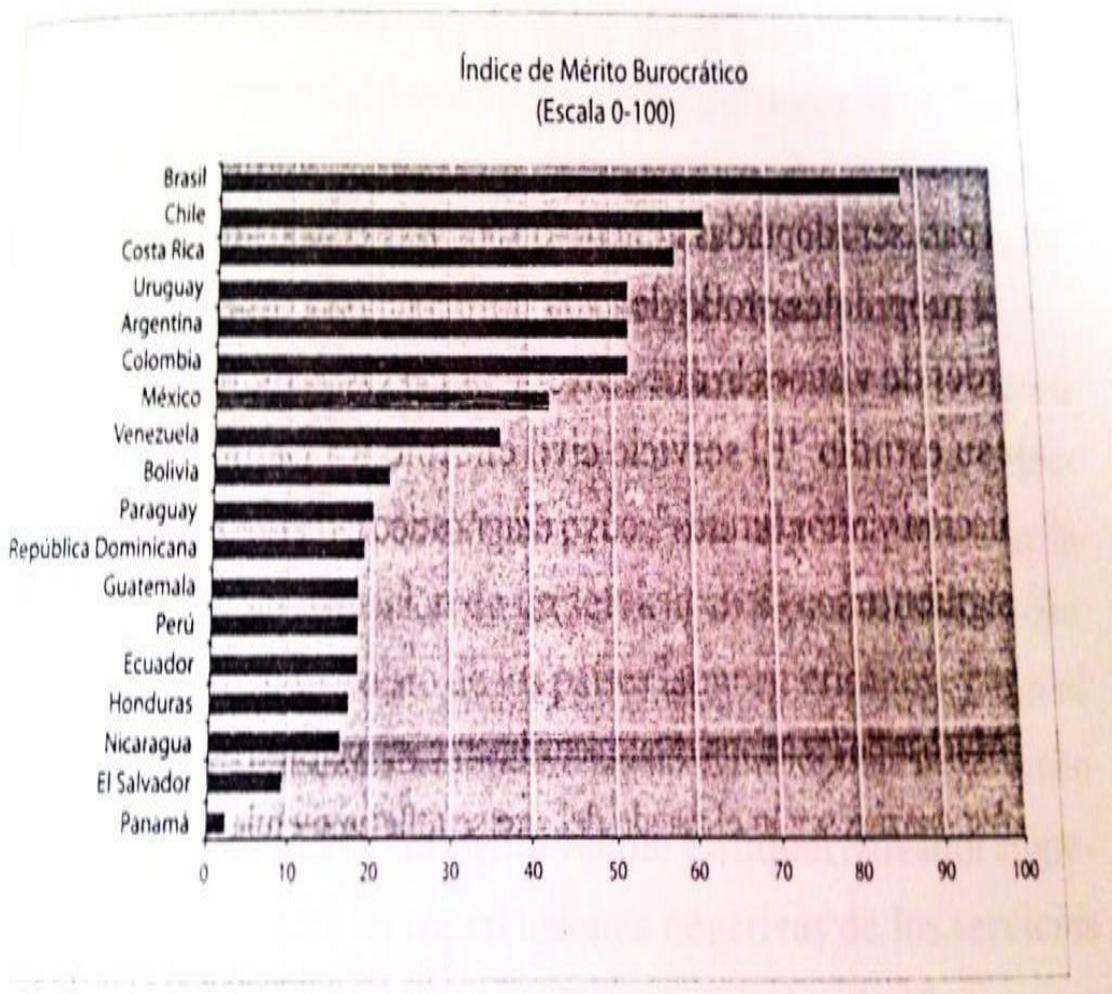
Si bien es cierto que en países como México y otros de la región Latinoamérica existe la preocupación por la implantación y consolidación de un sistema de esa naturaleza, también es cierto que hasta ahora, más que antes, sus agendas político administrativas no pueden permanecer fuera del movimiento de reformas y tendencias por el que atraviesan todos los países con antecedentes previos en la materia. Por el contrario, se observa la necesidad de aprendizaje tanto de las experiencias buenas como malas, así como de incursión en tales tendencias. De manera que con esto se eviten la mayor cantidad de descalabros, a la luz precisamente de la experiencia comparada.

Sin embargo antes de identificar las tendencias de cambio resulta imprescindible identificar las causas de la necesidad.

“Se realiza un diagnóstico basado en distintas fuentes que recuperan elementos coincidentes, se identifican algunos de los principales problemas por los que atraviesan los servicios

civiles o la función pública; incluso tienen que ver con el funcionamiento de las burocracias en su conjunto, con lo cual, a partir de ahí, se ha hecho necesaria la idea de avanzar hacia un proceso de reforma.”³⁰

En México nos encontramos hoy en día, en la tarea de saber si a partir del desafío de comparación internacional se ha creado un servicio civil a la altura de las necesidades y condiciones culturales, político y administrativas tanto de los propios servidores públicos como de la sociedad en su conjunto.



31

³⁰ LONGO Martínez, Francisco. *LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL EN LAS DEMOCRACIAS AVANZADAS EN RED DE GESTIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C, 2001.

³¹ Basado en información obtenida de estudios comparativos de sistemas de servicio civil de 18 países de América Latina realizados como parte de la Red de Gestión y Transparencia de la política Pública del BID

“Entonces podemos distinguir a tres grupos de países como Brasil, Chile y Costa Rica que se ubican en primer lugar, como índices comprendidos entre 55 y 90 (sobre 100), lo que se refleja una aceptación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y despido de los servidores públicos. Sigue un segundo grupo de países con índices comprendidos entre 30 y 55 que incluye Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela en los cuales coexisten en las prácticas basadas en el mérito con tradiciones de clientelismo político. Por último hay un tercer grupo de países, integrado por Bolivia, Paraguay y República Dominicana, Perú y todos los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), que presentan índices por debajo de 30, lo que indica una fuerte politización de las decisiones de selección.”³²

Debido a lo ya mostrado y para el caso de México, ¿En qué lugar se debe ubicar y que tipo de servicio civil se debe dar? Si hablamos a nivel federal y que lleva el título de servicio profesional de carrera atiende a una idea novedosa que trata de incorporar elementos clásicos de esta figura como lo es el reclutamiento, la selección, la capacitación, entre otros, como elementos de carácter gerencial como son las capacidades o competencias, la evaluación del desempeño así como el uso de la tecnología de información y la profesionalización, como un carácter de segunda generación.

Juan Pablo Guerrero Amparan nos dice: *El énfasis en el adjetivo profesional radica en concebir un sistema de mérito competitivo, flexible y que incorpora la evaluación del desempeño como antídoto de la inamovilidad.*³³ Lo que actualmente se ha construido son características de un servicio civil de empleo y no de un servicio civil de carrera. Al respecto es probable y deseable que con el tiempo y de la mano del subsistema desarrollo profesional se avance en la

³² PUÓN Martínez Rafael. SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, Miguel Ángel Porrúa, Biblioteca del CIDE, México, 2005. p. 316.

³³ GUERRERO Amparan, Juan y MERINO, Huerta, Mauricio. (Editor). *CONSIDERACIONES SOBRE LA INSTAURACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO*, Documento de Trabajo, División de Administración Pública, CIDE, México, 2000.

creación de un modelo de servicio civil de carácter mixto, que combine perfectamente el sistema de carrera con el sistema de empleo, tal como lo están experimentando algunos países, como España e Inglaterra.

Pero por lo pronto, el esquema principal atiende más a una idea de empleo y de carrera. Todo ello, a pesar de que por tradición e influencia la adaptación natural de esta figura debió haber correspondido a un sistema similar al francés y al español en el marco de un Estado legalista, y no uno similar al del Interés Público. *¿O acaso ya nos encontramos en un Estado que corresponde a las características de interés público?*

Autores como Carles Ramio y Miquel Salvador sugieren que:

Para evitar las repercusiones negativas de los servicios civiles de empleo se deben tener en cuenta los problemas que acarrearán. Una posible vía para superarlos sería una reorientación del modelo que atendiera los siguientes requisitos:

- *Diseñar una carrera amplia, que agrupe muchos niveles (categorías internas) y conseguir, de este modo, la posibilidad de que los empleados públicos tengan la sensación real de que van ascendiendo con el tiempo, en función de sus méritos profesionales. Iniciar una carrera administrativa en niveles bajos, a partir de los cuales se puede ascender en función del mérito, pero evitando al máximo las carreras excesivamente rápidas, que siempre deben tener un carácter excepcional. Esta estrategia evitara la presión que existe en muchos modelos actuales de generar inflación de puestos de niveles superiores a través de los cuales se pueda prolongar la carrera administrativa.*

- *Evitar que el desarrollo de la carrera administrativa obligue de forma automática a cambiar de puesto de trabajo. En ese sentido hay que abrirse a la posibilidad que un empleado pueda ascender sin cambiar de puesto de trabajo (de esta forma se amortiza la inversión del periodo de aprendizaje y se optimiza la formación invertida) aunque se pueden ir ampliando las responsabilidades dentro del mismo, siguiendo lógicas de enriquecimiento de puestos que se correspondan con mejoras en las condiciones laborales.*
- *La necesidad de realizar, a tres años de implementación del servicio profesional de carrera, una evaluación profunda que permita mejorar el funcionamiento del servicio en todas sus líneas, con el propósito de ganar credibilidad y legitimidad tanto en los propios servidores públicos, políticos y la ciudadanía en su conjunto.*
- *Crear a mediano plazo, el servicio profesional de carrera dirigido a los altos funcionarios o altos directivos públicos, que bien podría constituirse a partir de los puestos desde director general adjunto hasta titulares de la unidad y cargos homólogos. Dicha carrera podría constituirse a través de una legislación propia y paralela a la del servicio profesional de carrera con características particulares, tratándose de ese perfil directivo.*
- *Elevar a rango constitucional la figura del servicio profesional que permita construir un blindaje legal a los cambios de gobierno.*
- *Avanzar en la posibilidad de crear un Acuerdo Nacional de Profesionalización, entre el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, los rectores de las*

universidades, representantes de los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil que de la posibilidad, entre otros, de cortar brechas entre los estados que no cuentan con sistemas y legislaciones en la materia. Un acuerdo que este más allá de los intereses del botín de los partidos políticos, que marque principios generales para todos los estados y que pueda servir como plataforma para la adición al artículo 108 Constitucional para la implementación de la Profesionalización de los Servidores Públicos así como se implemente en una Ley General del Servicio Profesional de Carrera.³⁴

Como se ha podido observar los servidores civiles responden a una serie de factores que van más allá de la dirección y gestión de las personas, es un impacto institucional tanto a nivel político como administrativo, así como para la cultura de toda una sociedad se hace constatable, lo cual no es un asunto menor, ya que al final se contribuye a modificar la relación, por un lado, los servidores públicos con sus administraciones públicas, y por con los ciudadanos.

El paso que se debe dar en México, es mucho más grande, de lo que uno se puede imaginar, debido a que influye directamente en el funcionamiento del sistema democrático y por supuesto de las administraciones públicas. Por lo que se busca construir un servicio civil a la altura de las condiciones del resto de los países, sobre todo porque implica una necesidad, de lo cual la profesionalización debe ser base de ese desafío.

3. IMPORTANCIA DE LA PROFESIONALIZACIÓN

El funcionamiento de la administración pública es uno de los puntos más sobresalientes en la vida de los gobiernos porque a través de la misma se articulan las políticas, objetivos y metas que se decide cumplir de manera

³⁴ RAMIO Matas, Carles y SALVADOR, Serna Miquel. *INSTITUCIONES Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA*, © Fundación CIDOB, 2005, Barcelona España.

institucional. Más aun, la administración pública moderna tiene como característica irrenunciable que en su operación y desempeño se necesitan profesionales que demuestren tanto en los estudios como en la práctica que son las personas idóneas para tener en sus manos la atención colectiva de las demandas y problemas.

Un aspecto a considerar es que la administración pública moderna es un producto del ingenio, la reflexión y el conocimiento especializado. Esto implica que es una institución creada y consolidada en razón de exigencias, derivados por los problemas de la sociedad y por tal motivo se requiere que sus medios sean utilizados por servidores públicos que tengan capacidad técnica, tecnológica, institucional y operativa para traducir en acciones, hechos, obras y realizaciones todo aquello que se propone a ofertar el gobierno.

El perfil del servidor público que exige la administración pública moderna ha de combinar la formación disciplinaria, comprensión del mundo, real capacidad de análisis, capacidad discursiva para argumentar, destreza metodológica y habilidades demostradas para tener los elementos fundamentales que le permitan incursionar y comprometerse con los fines institucionales del gobierno. Ese perfil del servidor público no es deseable, sino condición insoslayable para garantizar que la administración pública sea integrada por el personal, apto, calificado y responsable. ³⁵

Así como la política es una profesión multifacética que tiene su esencia en valores, prácticas y horizontes bien identificados. La administración pública también lo es y, en esa medida que los servidores públicos no son únicamente las personas que están al frente de la operación del gobierno, sino los profesionales responsables de contribuir a la existencia de gobiernos visionarios, competentes y emprendedores.

³⁵ UVALLE Berrones, Ricardo y MERINO Huerta, Mauricio. (Editor). *Óp. Cit.* p.118.

*“El cuerpo de servidores públicos que integran las áreas y espacios de la administración pública ha de tener en común su compromiso con la vida colectiva, la vigencia de relaciones equitativas y el horizonte de que la prosperidad de la sociedad, específicamente de los gobernados. Su compromiso con los fines sociales es una de las facetas más destacadas que debe fortalecer para la administración pública sea entendida como el hogar común de la población civil y los ciudadanos.”*³⁶

El servidor público tiene a su cargo, tareas relacionadas con la educación, el orden, la justicia, el bienestar, la salud, la seguridad; la promoción de las actividades económicas, culturales y recreativas, la regulación económica, la promoción de los agentes productivos y la vigencia de los procesos distributivos.

Las tareas aludidas las cumple teniendo como premisa que la vida en común, es una empresa ardua, continua necesaria, motivo por el cual, los servidores públicos deben reunir las cualidades profesionales más óptimas que permitan asegurar la administración de la sociedad que se encuentra en manos competentes y responsables.

Sin embargo, no es suficiente que la calidad de los profesionales se cumpla como requisito imprescindible, porque es necesario que el ingreso al servicio público tenga como referente la importancia de la profesionalización. Con base en esta, el servidor público ha de ingresar a las reglas del juego en las cuales se prescriben en otros requisitos que es necesario cumplir para asegurar una mayor calidad competitiva en las funciones y actividades de la administración pública.

La profesionalización significa que en el seno de la administración pública hay nuevas reglas institucionales que se integran por normas, reglamentos,

³⁶ MAXIMILIAN Carl, Emil Weber. *LA POLÍTICA COMO VOCACIÓN EN EL POLÍTICO Y EN EL CIENTÍFICO*. Alianza, Madrid, 1973, p.30.

procedimientos, incentivos y planes de vida para que los servidores públicos tengan certidumbre sobre su ingreso y desempeño en el cargo administrativo, el cual obtiene en razón de méritos demuestra con base en los sistemas de evaluación que tiene como objetivo central seleccionar a los más aptos para el ejercicio de la función pública.

“La profesionalización es otra condición de vida que caracteriza a la administración pública moderna y su contenido medular consiste en el mérito, es decir, en el camino que deben recorrer los servidores públicos que tienen interés y vocación para dedicarse en cuerpo y alma a la función pública. La vigencia de la profesionalización significa que hay una distinción entre la persona y el cargo, entre lo privado y lo público, entre reconocimiento y capacidades, entre mérito y designación discrecional. La filosofía de la profesionalización se sustenta en valores claves de la sociedad moderna como son la igualdad, ausencia de privilegios y la equidad dar a cada quien lo que le corresponde, para evitar que el favoritismo, la subcultura de la lealtad; las recompensas partidistas y las preferencias corporativas influyan más que el mérito para ingresar a la función pública.”³⁷

Con la profesionalización los valores se formalizan en la vida pública y en el caso de las instituciones administrativas, se convierten en auténticos imperativos para evitar que el influyentísimo y los favoritismos sean los canales y acceso al servicio público. La administración de la sociedad es una tarea delicada ya ardua que únicamente puede cuidarse si el mérito se constituye en la fórmula que convierte al servicio público en paradigma que se apoya en la imparcialidad y las aptitudes para que se adopte como una práctica útil y necesaria.

³⁷ UVALLE Berrones, Ricardo y MERINO, Huerta, Mauricio. (Editor). *Óp. Cit.* p.120.

Eso mismo alude a nuevas condiciones de trabajo y desempeño que deben asumirse para fortalecer el sentido público del gobierno. Las nuevas reglas de trabajo y desempeño implican que se modifican las condiciones que prevalecen en la administración pública, lo cual significa que el criterio de antigüedad y las promociones sin evaluación meritoria, quedan a un lado para dar paso al mérito y a la evaluación meritoria, quedan a un lado para dar paso al mérito y a la evaluación permanente como elementos que caracterizan la etapa de desarrollo institucional en la administración pública.

De esa manera su implementación tendría ventajas como ya se hemos mencionado pero no olvidemos las desventajas que también se pueden considerar en esta presente tesis de la cual se mostrara a continuación:

| LA NECESIDAD DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO. | |
|---|---|
| VENTAJAS | DESVENTAJAS |
| <ul style="list-style-type: none"> El formar servidores públicos con mayor profesionalización en base a su aprovechamiento crean experiencia como fuente de eficacia en el ejercicio público, se crearía cierto grado de combate a la corrupción debido a la estabilidad en su empleo, y un incremento en la eficiencia en cuanto a la utilización de los recursos públicos. | <ul style="list-style-type: none"> Su especificidad soslaya varias cosas, muchas de las cuales se basan en el escenario con el simple hecho de ser profesionista y con este simple hecho no se satisfacen los criterios de tal definición. |
| <ul style="list-style-type: none"> Las ventajas incluyen en avanzar en la posibilidad de crear un Acuerdo Nacional de Profesionalización, entre el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, los rectores de las universidades, representantes de los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil que de la posibilidad, entre otras, de cortar brechas entre los estados que no cuentan | <ul style="list-style-type: none"> En cuestiones de altos costos de instrumentación y mantenimiento, la falta de flexibilidad administrativa y estructural, se puede caer en la creación de grupos elitistas cerrados, con la permanencia en el empleo no se incentiva la creatividad y el esfuerzo en el trabajo, además de que como la evaluación es entre pares, se fomenta la incapacidad administrativa y la tolerancia |

| | |
|--|---|
| con sistemas y legislaciones en la materia. | respecto a errores graves de ejecución. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Anteriormente no había siquiera una idea de implementar aunque sea un servicio profesional como es el caso de México, actualmente ya existen debates en torno a los beneficios que puede traer de su implementación. | <ul style="list-style-type: none"> • Los Reformadores argumentan este sistema no se adaptan a las nuevas condiciones de competencia y de estado porque se desarrollan mejor en la mayoría de los países de mejor potencia. |

38

4. LA ADAPTACIÓN CULTURAL

En cuanto esta adaptación, se debe asumir el cambio como primer requisito, no depende de una voluntad obligada, sino de una renuncia consciente a la comodidad del pasado y de las costumbres, sin embargo, habría que plantear el recurso a las tradiciones porque ha hecho más fácil la marcha hacia adelante.

*“Max Weber resume la cuestión entre comunidad y la sociedad, diferencia, que también entraña una travesía, ya que el individuo es el actor principal de la era moderna, pero el escenario es la organización, Weber lo aprecia con claridad: la economía y el estado modernos evolucionan y alcanzan gracias a la burocracia, a las organizaciones humanas, la transformación de sus recursos y la producción de objetos de consumo cada vez más sofisticados, la democracia como mecanismo que ensancho el espacio público para hacerlo accesible.”*³⁹

³⁸ Este cuadro comparativo es realización propia en base a la información vertida y captada a lo largo de la investigación para una mejor comprensión y análisis con respecto al tema en que nos atañe.

³⁹ MAXIMILIAN Carl, Emil Weber. *ECONOMÍA Y SOCIEDAD*. Fondo de Cultura Económica, México 1994. p.33.

En adelante se empezarán a probar esquemas de pensamiento y manifestaciones que pudieran devolverle al mundo su unidad de cultura, filosofía, economía, etc. El cambio en las disciplinas humanas del conocimiento se daba un poco con independencia de la voluntad del hombre y otro poco en virtud de un aliento sin origen ni destino pero que en cierto modo el nuevo conocimiento se encuentra preformado en la fase anterior de su construcción.

La rapidez de los cambios no encuentra correspondencia con nuestra capacidad de adecuarnos a ellos y sumarnos creativamente a las instituciones basadas en las relaciones humanas, trascendentales privadas o íntimas están en proceso de cambio y no de extinción, entre aquellas son el empleo, las organizaciones burocráticas, la amistad, la familia entre otras, que son factores importantes de lo cual las estructuras normativas y los recursos que solíamos emplear ya no funcionan ante esta realidad.

Debemos mencionar que en muchas partes del mundo, la gente y las organizaciones se han vuelto agentes del cambio. En algunos casos, se trata de movilizaciones silenciosas, en otros, se han hecho modificaciones a las legislaciones para normar situaciones que ya están ocurriendo. En cualquier caso, no deja de haber resistencias, porque en muchos de esos cambios plantean dilemas éticos. Para todos nosotros, la clave de nuestra habilidad para asumir el cambio y sus consecuencias exige modificaciones a la estructura misma en la que se apoyan los valores, de esto depende nuestra propia disposición al cambio, tanto a nuestros servidores públicos como nosotros como ciudadanos. Por lo cual el desafío será el doble y de aceptar por los menos la existencia de esos dilemas éticos y al mismo tiempo ajustar la base de principios y valores en que sustentamos nuestras disposiciones para superarlos.

La capacitación y el entrenamiento de los niveles más altos de los servicios civiles en el mundo están volviendo a ser el centro de atención, tanto de académicos como de quienes practican la gestión pública, tras varios años de haber sido relegada a un segundo plano. Esto es consecuencia tanto de

nuevos enfoques administrativos desarrollados en los sectores públicos y privados, como de las necesidades planteadas por las reformas económicas y políticas que han ocurrido en diversos países: liberalización económica, internacionalización de mercados y transiciones a regímenes políticos pluralistas, entre otros.

Por una parte, varios gobiernos en el mundo han emprendido una serie de reformas que buscan introducir presiones competitivas en el sector público y el uso de herramientas gerenciales desarrolladas en el sector privado. Asimismo, la capacitación del personal de las administraciones públicas se vuelve central en los países que están en proceso de crear una burocracia profesional, eficiente, efectiva y abierta a la rendición de cuentas. Entre los obstáculos para la renovación de la maquinaria estatal, está el hecho de que no hay suficientes recursos ni tiempo para reemplazar a la totalidad de los miembros del servicio civil o de sus más altos escalones y, por tanto, el personal que presenta actitudes, comportamientos y valores considerados negativos permanecerá en el sector público.

Además, es probable que no exista la voluntad política para remover a los funcionarios que se desempeñan inadecuadamente, porque se pretende evitar algún conflicto o porque los actuales funcionarios pertenecen a las redes políticas de los miembros del gobierno. En este ambiente, la capacitación de los niveles superiores de la administración puede resultar un medio útil para cambiar los comportamientos, promover la adquisición de nuevas habilidades y renovar las relaciones de reciprocidad entre el gobierno y los funcionarios públicos. A pesar del consenso alrededor de las ventajas de la capacitación, el establecimiento y operación de un sistema de capacitación que cumpla con las expectativas de mejora del desempeño público supone retos de gran magnitud.

Debemos establecer un enfoque para el análisis de los sistemas de capacitación que se centra en señalar las tensiones que supone la función de la capacitación en la función pública así como la profesionalización, en especial frente al desarrollo de nuevos enfoques y prácticas que conviven con la

exigencia de mantener los valores tradicionales. Hoy en día el tema de la profesionalización, se enfoca principalmente en el servicio civil o profesional de carrera, es una realidad, tanto en los diferentes órdenes de gobierno como los tres poderes de la Unión. ¿Qué tan tarde se ha llegado en abordar el tema de comparación con otros países? Sin lugar a duda, esto puede ser una ventaja en relación con lo hecho en otros países, tanto para el aprendizaje gratuito que se adquiere sobre lo que se tiene que forjar como por lo que no se tiene considerar sobre este asunto.

El sistema del servicio civil y profesional de carrera ha sido adoptado en otros países como Inglaterra, Estados Unidos y demás países anglosajones, así como países de la Europa continental, como España y Francia, Paradójicamente, pese a la influencia en México y el resto de los países latinoamericanos, precisamente de la Europa continental, en nuestro país desde los orígenes del estudio de esta figura se adoptó el término de servicio civil de carrera, y en años recientes la denominación del concepto ha variado. Algunos autores, como Guillermo Haro Belchez y Luis Aguilar, lo han denominado servicio público de carrera; otros especialistas, como Luis Vázquez Cano, han dado el título de servicio público profesional de carrera, y de manera muy reciente, con algunos antecedentes en algunos servicios sectoriales, el termino que se ha adoptado, y más aún por la ley de carácter federal, es el del servicio profesional de carrera.”⁴⁰

A manera de ejemplo y ya mencionados los países que han optado por el Sistema del Servicio Civil y Profesional de Carrera, en el siguiente cuadro como se detallara como ha sido su funcionamiento y año de implementación:

⁴⁰ AGUILAR, Villanueva, Luis Fernando “LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO MEXICANO”, en Revista Prospectiva, núm. 12, APN, México, Marzo 1993.

| PAIS | IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA: | AÑO DE IMPLEMENTACIÓN | PROCESO DE SELECCIÓN. |
|----------------|---------------------------------|--|--|
| Estados Unidos | Servicio Civil de Carrera. | 1840 - (Martin Van Burén) | Se encarga la Escuela de cuadros en formar y adiestrar servidores públicos que al concluir sus estudios de universidad, inician su carrera como tales, desde el nivel más abajo logrando llegar en base a méritos a oficiales mayores. |
| Francia | Servicio Civil de Carrera. | 1945 – (Charles de Gaulle, 1890-1970). | Se inicia desde el Reclutamiento, concurso de selección, capacitación y Programas Universitarios para la formación de Servidores Públicos. |
| Gran Bretaña | Servicio Profesional de Carrera | 1968- (Lord Louis Mountbatten 1900-1979) | Desde el Reclutamiento, examen escrito de personalidad e inteligencia, para la obtención de Servidores de la Corona, así la comisión se aseguraba de seleccionar y asegurar la neutralidad política. ⁴¹ |

⁴¹ QUIROGA LEOS Gustavo, *SERVICIO CIVIL Y PROFESIONAL DE CARRERA*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [Accesado: 15 de Junio de 2014]. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/14/doc/doc15.pdf>

Los servicios civiles de carrera o los modelos de estructura cerrada, de acuerdo con el texto clásico de François Grazier, tienen como principales características los siguientes puntos:

- *Estatuto o Ley: Existen leyes particulares para el servicio civil y los servidores públicos es de aclarar que no son empleados privados, sino empleados de derecho público. De tal forma, tienen derechos y deberes especiales, por lo que se crea prácticamente un régimen especial para los servidores públicos.*
- *Carrera Administrativa: El ingreso al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en el esquema de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Lo común es que se ingrese al sector gubernamental de joven, entre los 20-25 años y permanezca hasta los 60-65 años, ocupando puestos cada vez más importantes y con mayor responsabilidad.*
- *Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público, escale los niveles sucesivos del área de la cual forma parte, o bien pasando a otra área. Para ello, necesita obtener ciertas calificaciones para alcanzar el puesto que desea.*
- *De lo anterior surge la necesidad de que el servidor público tenga una preparación y conocimiento general, y no especializado en la organización pública de la cual es miembro.*
- *El servidor público tiene como uno de los principales derechos el de la estabilidad en su puesto de trabajo.*

- *El servidor público tiene deberes, de hecho se le puede prohibir que tenga alguna posición política (aunque es importante decir que este punto se está revisando en países como Francia y Alemania), de pertenecer a un sindicato, de organizar manifestación pública o una huelga.*

De acuerdo a la aportación hecha por el autor, entendemos que el ingreso de las personas regularmente se da en el primer nivel o pie de rama de esa escala interna cuyo ascenso a las diferentes categorías marcará su carrera. Salvo el caso, de que su ascenso sea de un grupo de puestos a otro, en que el ascenso estará determinado por una oposición o examen. Entonces para entender de manera gráfica lo antes expuesto, está el caso de España que, no obstante su evolución, mantiene como base un esquema compuesto por cuerpos de funcionarios públicos, tanto el nivel de escolaridad requerido para formar parte de un cuerpo, como los niveles que forman parte de la carrera interna en cada uno de ellos, en los que se pueden observar a continuación:

| <i>“GRUPO DE TITULACION.</i> | <i>CUERPOS GENERALES.</i> | <i>NIVEL DE ESCOLARIDAD.</i> | <i>NIVELES DE PUESTOS DE TRABAJO.</i> |
|------------------------------|---|--|---------------------------------------|
| <i>Grupo A</i> | <i>Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.</i> | <i>Título de doctor, Licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.</i> | <i>22 -30</i> |
| <i>Grupo B</i> | <i>Cuerpo General de Gestión de la Administración Civil del Estado.</i> | <i>Ingeniero Técnico, diplomado universitario, arquitecto técnico, formación profesional de 3er grado o equivalente.</i> | <i>18-26</i> |
| <i>Grupo C</i> | <i>Cuerpo General Administrativo.</i> | <i>Graduado escolar, formación profesional de 2do grado o equivalente.</i> | <i>14-22</i> |
| <i>Grupo D</i> | <i>Cuerpo General Auxiliar.</i> | <i>Graduado escolar, formación profesional de 1er grado equivalente</i> | <i>12-18</i> |
| <i>Grupo E</i> | <i>Cuerpo de Subalternos</i> | <i>Certificado de Escolaridad.</i> | <i>10- 14</i> |

42

⁴² Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el texto editado por la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de las Administraciones Publicas. *La función pública en España, 2002.*

Ello configura tanto los instrumentos de selección (básicamente oposiciones) como el tipo de pruebas selectivas (de carácter genérico, para comprobar la adecuación de los candidatos a las características comunes de entrada al cuerpo). La selección suele apoyarse en ciertos mecanismos de acogida (formulación y adiestramiento de entrada) que facilitan la adecuación de los empleados seleccionados a las distintas unidades de la organización.

Ahora bien las ventajas que presenta este sistema de estructura cerrada es que forma servidores públicos adaptados a la administración pública, con espíritu de servicio, lo que obliga a esta, crear de manera permanente instituciones y cursos especiales para la formación y capacitación de su personal.

En consecuencia de esta adaptación cultural implica a los retos que supone el establecimiento de un sistema de capacitación para los altos funcionarios públicos y en particular, en explicar y aclarar, qué medida de países con diferente historia y tradición administrativa convergen hacia un modelo único de práctica y gerencia de la función de capacitación y de la profesionalización misma.

CAPITULO V: PROPUESTAS RESOLUTIVAS: LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTICULO “108” DONDE SE HACE OBLIGATORIA LA NECESIDAD DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

1. UN NUEVO MODELO DE SERVIDOR PÚBLICO

Efectivamente se busca construir un nuevo servidor público para el funcionamiento de la administración pública, por lo cual se pretende encontrar el prototipo del servidor público ideal.

Lo más importante para la construcción de un modelo útil de servidor público es que real y flexiblemente sea a cualquier persona que puede dar cuenta del amplio conjunto de funciones que enlazan al tener una organización. Es necesario detallar que las funciones no son otras que las asignadas a la propia administración donde el servidor se desempeña profesionalmente.

Para distinguir precisamente, ¿Cuáles son las funciones a las que el modelo del servidor público ha de responder?, lo primero que habría de forjar es definir lo que se espera de la organización administrativa donde se inserta el modelo. Luego, las funciones definidas en abstracto para la administración encontrarán representación material en cada una de las tareas requeridas en concreto para el servidor público. El modelo de servidor podría ser generalizable para cualquier administración pública. Es decir que su aparejado corresponde al contexto como, las leyes, las normas, y los procedimientos de la administración pública mexicana. Así mismo antes de proceder a precisar las funciones resulta indispensable establecer base axiológica como lo son, los valores y principios que determinan el contexto donde actúa esa administración y por tanto a sus servidores públicos. Es menester que aclararemos que la primera de varias

características del actual espacio público mexicano es su aspiración democrática, por tanto todas sus instituciones y sus organizaciones han de responder a una serie de actitudes, prácticas, valores, normas, procedimientos y legalidades que son inherentes a este tipo de sistema político.

Hoy la mayoría de los estudiosos de la democracia coinciden en afirmar que la vigencia de un régimen democrático depende de la existencia puntual de una serie de procedimientos. Entre ellos han de estar presentes los que garantizan el derecho de los ciudadanos a votar y competir por los votos de los electores, así como los procedimientos relativos al desarrollo de elecciones periódicas, libres y justas. Además de que este sistema político requiere también de garantizar amplias libertades públicas, libertades de expresión, prensa, información asociación y organización, entre otras.

“Esto se ha hecho notar, solo si el ciudadano se asume libre para organizarse, para demandar, para protestar sus diversos intereses y valores, solo si los medios de comunicación son capaces de reflejarles, de investigar y de exponer los respectivos puntos de vista así como si las decisiones administrativas y políticas se someten a la inspección de la sociedad.”⁴³

Todo esto lo debe hacer sin ningún temor el ciudadano, ni a cambio ni a favor de una concesión ilegítima alguna, para que la democracia pueda construir un enérgico espacio público plural que asegure su permanencia y precisamente es el seno de ese espacio público democrático donde hace poco menos de una década, la administración pública mexicana ha debido situarse.

⁴³ LARRY Jay, Larry, “DEMOCRACY DEVELOPMENT AND GOOD GOVERNANCE: THE INSEPARABLE LINKS”, en *Annual democracy and governance lecture*, Center for Democratic Development, British Council Hall, Accra, Ghana, 2005.

Tales condiciones determinan la necesidad de contar con una burocracia que sea sensible para responder a los muy diversos grupos e intereses que componen a la sociedad mexicana.

El compromiso con el bien público ha de excluir a los intereses privados de los servidores o de sus aliados, sin importancia que ellos provengan de la influyente política partidaria o de poderosos grupos vinculados con la empresa o las organizaciones sociales. Ahora bien, el compromiso de la administración pública como sus servidores públicos tienen que tener en cuenta que el ciudadano debe ser el primero en tener servicios públicos.

Los servicios, las prestaciones y las políticas a cargo de la gestación cotidiana de los servidores públicos influyen determinadamente sobre la misma institución ciudadana. Ahora nos encontramos en sentido inverso, ante una administración ineficiente, porque muchas de las condiciones que ejercen las administraciones entorpecen el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales de las personas, por lo cual el resultado inmediato sería el surgimiento de una ciudadanía de baja intensidad y, por tanto, de una democracia de baja calidad. A esto se le adherimos dos puntos importantes para que la administración pública no corrompa los derechos de los ciudadanos:

- Se debe respetar los procedimientos de este régimen político como primer punto.
- Por segundo punto son las prácticas democráticas para la gestión de bienes públicos al servicio del ciudadano, del cual ha de concebirse al modelo del servidor público mexicano. Una vez anunciados estos valores se debe proceder a definir las complejas funciones de la administración pública que a su vez, han de ser exigibles a cualquier servidor que labore profesionalmente en la administración pública.

El autor nos hace mención respecto a la composición que debe conformar una administración desde un punto de vista biológico:

“Resulta de lo más útil tomar prestado el mapa mental de la biología, cuya experiencia con organizaciones vivas y complejas es muy basta para explicar y ensamblar las muy diversas funciones que componen a la administración. Desde tales perspectivas se advierte que, al crear instituciones, los seres humanos hemos terminado por emular las formas y modos de organización que los seres vivos sostienen para permanecer y también para evolucionar en este planeta.”⁴⁴

Debido a lo anteriormente referido Hobbes hace una distinción y explicación de dos términos que son importantes para él y que están dentro de la materia en mención:

“Por una parte está la Homeostática y la Hemodinámica son los dos términos tomados de la biológica para elaborar el modelo de servidor público, el primero se agrupa a todas las funciones del modelo que son similarmente estables; y el segundo, a aquellas funciones que tienen que ver con el progresivo desarrollo de las trayectorias de cambio y transformación. Funciones que le aseguran a la sociedad, a la vez, estabilidad y adaptabilidad. Gracias a estas funciones las sociedades pueden perdurar en el tiempo debido a su capacidad para adecuarse a contextos y situaciones cambiantes. Fue Thomas Hobbes el primero en hacer notar que la fabricación de Leviatán se debía a la necesidad de equilibrio, seguridad y paz que requiere toda sociedad.”⁴⁵

Son retos y desafíos importantes para la formación del nuevo modelo de servidor público que mediante los autores y su aportación relacionada de cómo

⁴⁴ DE LA MADRID Ricardo Raphael y MERINO, Huerta, Mauricio. (Editor). *LOS DESAFÍOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO*. Biblioteca del CIDE, Primera Edición 2006, P. 68.

⁴⁵ HOBBS de Malmesbury, Thomas, *LEVIATAN. On the matter, form and power of a Commonwealth ecclesiastical and Civil*, Collier Mac Millan. Publishers, Londres, 1962.

deben desprender así el nuevo servidor público, pero a la hora de armar ese nuevo modelo de servidor público resulta necesario hablar de todas aquellas labores que inciden en su contribución al cambio. Funciones que permiten la variación en la trayectoria de sus responsabilidades pero que al mismo tiempo son retos que tienen que ver con cada uno de sus actos.

El servidor público tiene que coadyuvar a la consolidación que la democracia mexicana necesita por medio del respeto, cada uno de los procedimientos propios a este sistema político de los cuales pensamos en hacer énfasis sobre algunos puntos importantes de los cuales se hará hincapié:

- Tiene que garantizar que, a pesar de la alternancia con el Poder Ejecutivo o del reacomodo de las fuerzas políticas del Congreso, las funciones regulares y automáticas de la administración se mantengan estables.
- Hará que sea la legalidad correspondiente y no las costumbres, las prácticas, las tradiciones o los modos culturales, lo que regule su desempeño. Precisamente debe ser en la legalidad donde los servidores públicos deben estar conscientes públicamente a cuales normas están sujetos en el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades.
- El servidor público debe de garantizar que el ejercicio de las responsabilidades asignadas deben tener márgenes aceptables, como el tener relaciones personales con el ciudadano y explicarle que en la carrera del servidor público recaen en procedimientos que formalmente reconozcan el mérito y las capacidades personales, pudiendo haber un sistema de profesionalización para acreditar su ingreso y permanencia para dar resultados.
- Debe valorar todos aquellos mecanismos que le ayuden a la mejor coordinación entre las distintas áreas de la administración. Tal atributo

dependerá de una conveniente armonización entre las capacidades requeridas para cada cargo público, las tareas encomendadas al servidor y los objetivos y fines de la organización. Por ello, la gestión organizacional deberá basarse en un adecuado catálogo de funciones y perfiles de puesto que sea, a la vez, consonante con las responsabilidades asignadas a la administración.

- Deberá utilizar un sistema de planeación que le permitan anticiparse a situaciones futuras. A través de ellos podrá adaptar sus tareas a los contextos por venir o prevenir y modificar situaciones que sean adversas para la sociedad y el Estado. El ejercicio de proyectar el futuro requiere de precisar la visión, las misiones, las prioridades, los objetivos y los cursos de acción que hagan de la planeación una función adecuada para la estabilidad y evolución de la administración.
- Así también debe poseer capacidades y herramientas para la acción que sean a la vez eficientes y eficaces. Eficientes en el sentido de uso intensivo de los recursos disponibles, tienen que ser eficaces en el entendido de que la respuesta a la ciudadanía debe ser de calidad y oportuna.
- Tener conciencia de que en cualquier momento las normas y los procedimientos utilizados habrán de ser reformados para adecuarse a las necesidades del entorno en que se interactúa, sin embargo debe marcar una estabilidad de acuerdo también a las funciones del Estado.
- Interactuar con la sociedad a la que sirve por medio de canales formales e institucionalizados, gracias a las conexiones que establezcan con el entorno podrá mantener comunicación constante con los usuarios y ciudadanos que se benefician de los bienes públicos. Por otra parte, habrá que apreciar regularmente el valor agregado que tales bienes aportan, así como la accesibilidad, el impacto y el tiempo que tarda para ofrecerles.

- Habrán de tener como atributo la rendición de cuentas, porque gracias a ella se limitan las arbitrariedades, se previenen y remedian abusos de poder, se vuelve predecible el ejercicio de gobierno, se asegura que los servidores se mantengan un comportamiento inscrito dentro de las normas de la administración y se vuelve posible advertir y regular los cambios necesarios.
- Tiene que garantizar la transparencia de la administración pública, cabe mencionar que la formulación y la implementación no es nada sencilla, porque se requieren principios de enormes energías humanas y recursos económicos amplios. Sin embargo toda esta inversión que se puede hacer en esta materia redundará en un gobierno mayor comunicado entre sus partes y más confiable ante los ojos de la ciudadanía.
- Debe de poseer la suficiente flexibilidad como para introducir capacidades nuevas en su proceder cotidiano, en donde la innovación de normas y procedimientos harán evolucionar la inteligencia en las actividades del servidor, debemos tener en cuenta que la posible implementación de la reforma relativa a la profesionalización puede llevar a cabo resultados favorables para la cultura administrativa como de las estructuras gubernamentales donde esta se expresa.

2. UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los cambios democráticos que México vive a consecuencia de diversas reformas institucionales, ha dado como resultado la existencia del servicio profesional de carrera, el cual debe entenderse como parte medular en el nuevo perfil que tiene la administración pública federal. La administración pública abierta y transparente es el arquetipo para entender, ubicar y proyectar a la profesionalización. Hay otras condiciones para valorar la importancia de lo que implica la existencia de una administración pública que ha optado por el

mérito en evaluación permanente para responder a los procesos de transformación que se extiendan a lo largo y ancho de la sociedad.

Se debe tomar en cuenta la igualdad de oportunidades que debe acreditarse para la función pública no sea privilegio de unos cuantos, sino que sea accesible a quienes tienen interés de optar por la atención de los asuntos públicos. En este caso la profesionalización es un paso hacia adelante porque implica que no hay divorcio entre los valores democráticos y vida administrativa.

“La profesionalización es la combinación de democracia y eficiencia desde el momento en el que el acceso a los cargos administrativos se realiza de modo igualitario y público, considerando capacidades, evaluación y acreditación de las pruebas que deben cumplirse para tener derecho a ocupar un sitio en la gestión de los asuntos públicos. México ha ingresado al mundo de los valores democráticos y con ello la administración pública tiene nuevas reglas del juego para autorizar, incentivar y restringir el acceso, la permanencia, la evaluación y el retiro de los cargos administrativos. Existen otras condiciones en el país que apuntan hacia la existencia de una administración pública más cercana a los ciudadanos que en su condición de contribuyentes, tienen el derecho de que los asuntos de interés común que les conciernen sean atendidos con eficiencia y responsabilidad.”⁴⁶

Así también es el nuevo modo de vida que prevalece en las instituciones administrativas. Sin embargo, se encuentra en una etapa de despegue. Es amplio el camino que debe recorrer. Lo importante es que forma parte del juego institucional que define a la administración pública como el gobierno de la comunidad, es decir, de lo que es público para la sociedad y los ciudadanos.

⁴⁶ UVALLE Berrones, Ricardo y MERINO Huerta, Mauricio. (Editor). Óp. Cit.p. 112.

En esto consiste el desafío de la nueva administración del gobierno mexicano, el cual a través de la profesionalización del servicio público, debe producir nuevas capacidades de gestión pública para responder crecimiento a los retos de vivir y convivir con base en los valores de la democracia. De esta manera, debe visualizarse de acuerdo con los retos que debe encararse para dar paso al compromiso de tener servidores públicos de carrera que sean aptos para desenvolverse en las exigencias de la vida democrática, en la cual las cuestiones administrativas son fundamentales para construir y consolidar la gobernabilidad de la sociedad.

En el tiempo contemporáneo las instituciones públicas se desarrollan en etapas de exigencia, cambio y transformación que indican la complejidad de los acontecimientos sociales, económicos y políticos, los cuales se enlazan con los espacios de la sociedad moderna hasta provocar que la vida asociada se caracterice por combinar problemas viejos y problemas nuevos que demandan atención y solución de manera continua.

La vida asociada se caracteriza por la existencia de condiciones que demandan sabiduría y pragmatismo para que sea gobernada con apego al realismo político, considerando desde luego las expectativas y restricciones que deben abordarse con eficacia institucional.

Las instituciones públicas son portadoras de capacidades que deben acreditarse, para que sean reconocidas como un medio que garantiza la existencia de la transparencia. La articulación de intereses divergentes, el desempeño de la economía de mercado y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. En consecuencia, las instituciones públicas responsables del sentido de la vida pública, de la convivencia política armónica y de que las políticas públicas favorezcan el cumplimiento de las metas colectivas.

Lo que hacen o dejan de hacer las instituciones públicas tienen costos, ventajas o desventajas para la vida de los gobernantes y gobernados. Toda

acción u omisión del gobierno favorece o limita la creatividad individual o social, motivo por el cual su desempeño no pasa desapercibido para los gobernados. Debemos recordar que nunca hay ausencia de impactos en la estructura de la sociedad y la economía, lo cual implica la lógica de gobernar se deben adoptar decisiones y acciones que llevan a supuestos que los ganadores de hoy, pueden ser los perdedores de mañana y los perdedores del tiempo actual pueden ganar en el futuro.

La misión de las instituciones públicas es de importancia fundamental para situarlas no solo desde la perspectiva de la forma de gobierno, sino fundamentalmente desde el modo de gobernar. En efecto, el modo de gobernar es el punto fundamental que indica como los procesos institucionales ocupan un lugar básico en el ejercicio del poder, mismo que sintetiza la toma de decisiones públicas, la operación de estructuras de gobierno y resultados que se consiguen. El comportamiento de las instituciones públicas es la piedra angular que acredita el funcionamiento de los gobiernos y en ese aspecto las administraciones públicas, que son uno de los pilares del quehacer institucional, tiene a su cargo el cumplimiento de objetivos que se relacionan con el destino común de los gobernados.

Toda esta situación es relevante porque el modo de gobernar se concreta desde el momento en que la administración pública lleva a cabo la producción de los bienes y servicios que la comunidad civil y política necesita para vivir y desarrollarse. Si la administración pública es la actividad que organiza el gobierno en la sociedad, su compromiso con el interés público es mayúsculo. Hacer, rehacer políticas públicas es una de las tareas más delicadas e importantes que lleva a cabo la administración pública, porque las propias políticas públicas responden tanto a los ciudadanos como a las autoridades que se encargan de su diseño de implementación. Por tanto la administración pública es el centro de los procesos de gobierno porque en su seno convergen demandas, problemas, recursos y acciones que se conjugan para producir capacidades institucionales que permitan diluir conflictos, cumplir expectativas que se formulan desde los diversos espacios de la sociedad.

A mayor participación de la sociedad en asuntos públicos, mayor exigencia para los administradores públicos en el sentido de que tienen que abrir cauces institucionales que garanticen a los ciudadanos a participar de manera directa en las decisiones públicas. Ante contextos de creciente pluralidad ciudadana, la tarea de gobierno es cada vez más intensa. Lo intenso de la vida social y económica implica que la administración pública debe tener mejores capacidades de respuesta con el fin de atender, procesar y solucionar los problemas públicos.

Si los problemas públicos tienen como característica que son artísticos, retorcidos e interdependientes debido a su complejidad creciente, la calidad de su atención y solución debe asegurarse con el concurso de medios efectivos, y sobre todo, con la existencia de servidores públicos que sean expertos en su abordaje y respuesta. En la vida de la sociedad, los problemas públicos tienen como característica que son interdependientes debido a su complejidad creciente, la calidad de su atención y solución debe asegurarse con el concurso de medios efectivos y, sobre todo, con la existencia de servidores públicos que sean expertos en su abordaje y respuesta.

Los problemas públicos, además de encausarlos de manera institucional, exigen soluciones que les corresponden estén a cargo de servidores públicos que conozcan los medios para solucionarlos en el corto, mediano y largo plazo, considerando que el tiempo para los gobiernos es un recurso escaso. Las soluciones a los problemas públicos no pueden ni deben ser objeto de intuición o improvisación; implican capacidades profesionales para estudiarlas, analizarlas y seleccionarlas porque en los mismos concurren actores, variables, fuerzas e intereses que no son recomendables entender de manera inercial.

Estos medios de la administración pública son efectivos cuando los servidores públicos ¿Saben que son?, ¿Cómo los deben de utilizar?, ¿Qué criterio deben utilizar?, así como el tiempo de aprovechar y recomendar a los tomadores de las decisiones públicas. La eficacia de la administración pública depende de la preparación y responsabilidad de los servidores públicos. Las ventajas

institucionales de esta manera se multiplican cuando los servidores públicos actúan con oportunidad y eficiencia frente a las situaciones que demandan su intervención. Por consiguiente, las acciones de gobierno se caracterizan por tener rendimientos crecientes.

3. EL CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES.

Si se implementa la profesionalización de los servidores públicos, es evidente que en el gobierno deben haber cambios, se debe aclarar que no todo es culpa del gobierno, pero si dará pauta a que la gente con una preparación profesional de mejores resultados, se den mejores oportunidades que cuenten con la capacidad para poder desempeñar el cargo o comisión.

Es innegable también que exista un cambio de manera rápida y eficaz en el gobierno, así como las estructuras políticas, económicas y sociales se encuentran inmersas en un proceso de constante y profunda transformación, ya que todo cambio lleva su tiempo debido para obtener buenos resultados.

El cambio en lo económico nos llevaría a una gran velocidad hacia esquemas de globalización y de interdependencia inevitables que requieren gobiernos poco costosos. La sociedad de nuestros días no acepta más que lo público sea exclusivo del ámbito estatal, como ocurrió en décadas anteriores, la sociedad reclama lo público como propio y repliega al Estado a ser un articulador de la voluntad ciudadana. Así, las organizaciones públicas transitan por complejos procesos de transformación con la idea de responder mejor a la nueva economía mundial y a los nuevos derroteros de las prácticas democráticas que el escenario contemporáneo impone. Sin embargo, las vías apropiadas para inducir el cambio eran todavía sujetas a discusión.

“El Estado contemporáneo, como lo plantea Wolfe, se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de

actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar, hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social.”⁴⁷

Las nuevas formas democráticas que parece buscar la sociedad civil son de otro tipo. Existe un manifiesto interés en la participación directa, no solo en la formulación de las demandas como tradicionalmente se ha dado, sino también en su gestión y procesamiento, es decir, en las formas de solución e implementación de acciones, además también en la evaluación de su impacto, por consiguiente se da el surgimiento de grupos sociales involucrados en la solución de sus propios problemas, que manejan o realizan un estrecho seguimiento de los avances, recursos y resultados finales. Es en este sentido que la administración pública eficaz y eficiente se encuentra estrechamente vinculada con la sociedad mediante los procesos políticos. Esta regulación del comportamiento busca la transformación de las instituciones bajo una nueva cultura ciudadana y una nueva cultura de gestión empresarial que concreten en una agenda político social, en el momento que se dé un proyecto de gobernabilidad democrática.

Desde distintas perspectivas se debe considerar una estructura organizacional orientada a la flexibilidad y al cambio organizacional en su sentido amplio, que incluye valores, actitudes, procesos de toma de decisiones basados en la negociación y el acuerdo, nuevas formas de comunicación con la sociedad, cambio cultural, entre otras características como opuesto a la estructura tradicional caracterizada por su forma piramidal con un diseño vertical, exceso de estratos jerárquicos y rigidez en la asignación de roles y funciones que hacia allá se dirigen los instrumentos de prueba.

En cuanto a la participación ciudadana, esta conceptualizada como aquella en la que los individuos, con derechos y obligaciones, toman parte de los asuntos del Estado o en actividades públicas en general para hacer valer sus derechos e intereses. La participación ciudadana se analiza en dos vertientes. Primero, el

⁴⁷ FRED Alan, Wolfe, *LOS LÍMITES DE LA LEGITIMIDAD*, Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo, Siglo XXI, México, 1980.

ciudadano como usuario o cliente de los servicios públicos y, en segunda instancia, la participación ciudadana en la gestión pública, entendida como las acciones y programas enfocados a democratizar la toma de decisiones de los gobiernos mediante la inclusión de la ciudadanía, a través de mecanismos consultivos, cooperativos, de decisión o de evaluación.

Es claro que las organizaciones gubernamentales requieren cambiar en un periodo corto de tiempo si se quiere recuperar la funcionalidad y la legitimidad del estado contemporáneo. El proceso no es fácil, erróneamente se ha consumido mucha energía organizacional en pretender inducir un cambio por la vía formal y legal. Si bien es cierto este componente es necesario porque la experiencia nos ha enseñado que las organizaciones no cambian por decreto, se requiere algo más, como inducir un proceso mucho más complejo.

El reto es que las organizaciones gubernamentales recuperen su orientación a los fines esenciales del Estado, a los fines específicos de cada política pública en cuestión. Se requiere además que este proceso se dé mejorando el funcionamiento cotidiano, la calidad de los resultados de la acción del gobierno, la capacidad de interlocución con la ciudadanía. Que se de en un ambiente que lleve a recuperar la confianza y la credibilidad del ciudadano en el aparato estatal. Un cambio como el descrito requiere ser adoptado por convicción, por compromiso, por responsabilidad profesional ya que sin estos ingredientes no será un cambio real, simplemente sería un discurso más de reforma administrativa. Se podría decir que el componente humano es el más valioso, productor y conductor para que un cambio organizacional culmine.

Por ello, sin un recurso humano altamente profesional y comprometido con la idea del cambio este será tan solo en una ficción. Dicho así, sin una preparación profesional y un servicio profesional de carrera en México constituye la condición sin la cual el cambio gubernamental no será profundo ni oportuno, ni real. Paradójicamente la plena instauración de la profesionalización en México, es en sí un reto al cambio gubernamental. Sin él, se destina a la administración pública mexicana a continuar la inercia

burocrática y la permanente interferencia de los vaivenes políticos. Con él se gana un instrumento de cambio gubernamental permanente, de espíritu innovador que buena falta le hace a nuestro aparato administrativo.

4. NUEVA NORMATIVIDAD APLICADA AL ARTÍCULO 108 CONSTITUCIONAL

*El 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF). Esta ley se complementó con la publicación de su reglamento el 2 de abril de 2004. Estas nuevas normas establecen reglas innovadoras en las relaciones del Estado y sus Trabajadores y en especial con los servidores públicos de confianza, se crean nuevas instituciones, aparecen nuevos actores y en consecuencia surgen nuevos retos jurídicos en el derecho nacional.*⁴⁸

El objetivo de esta nueva normatividad que pretendemos es destacar las diferentes instituciones, así mismo analizar la naturaleza jurídica de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, las características de los servidores públicos de carrera y ¿Cuáles son esos retos normativos que se debe afrontar en la consolidación del servicio profesional de carrera? Debemos recordar que en la actualidad no se ha conseguido obtener que la acción del gobierno municipal en México sea eficaz y que se dé la calidad esperada. Siguen siendo los diversos problemas municipales que tienen que tratar los gobiernos tales como falta de gobernantes y administradores calificados, aptos para dirigir y administrar, el satisfacer de las exigencias municipales crecientes generadas por los desequilibrios regionales, con contrastes entre municipios desarrollados y rezagados.

⁴⁸ CEDILLO Hernández Miguel y MERINO Huerta, Mauricio. (Editor). *LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA NORMATIVIDAD*, México, CIDE-SFP, Primera Edición 2006, p.147.

Lo que se pretende al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos es la implementación de la profesionalización en base al servicio profesional o civil de carrera, dígase de los servidores públicos: clasificados como representantes de elección popular, miembros del poder judicial federal y del poder judicial del distrito federal, los funcionarios, empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión, porque toda esta clasificación conforman una necesidad nacional que los servidores públicos cuenten y se les tenga como requisito indispensable ese sistema para ocupar el cargo correspondiente y el enfoque es examinar la importancia del servicio civil o profesional de carrera en México, que resulta crucial para el ejercicio del gobierno y del rendimiento social de la democracia. En los actuales momentos de la transición democrática y los procesos de descentralización estatal que México vive, los municipios no cuentan con el servicio civil de carrera. El ejercicio del gobierno democrático municipal es imperativo en el servicio civil de carrera para que otorgue seguridad, estabilidad y continuidad institucional a la acción del gobierno en los procesos de democratización con alternancia del poder, así como los producidos por la descentralización estatal, de transferir facultades del nivel federal y estatal hacia los municipios.

Esto implica la necesidad de que en el municipio se formalice un servicio civil de carrera para lograr una administración eficaz de la comunidad, que posibilite transformar las decisiones en hechos sociales palpables. No obstante, actualmente esto no se ha realizado en la mayoría de los municipios, ni en los congresos locales ni en la mayoría de las administraciones públicas de los estados. Es uno de los asuntos que los distintos órdenes de gobiernos tienen pendiente.

En las dos últimas décadas México transita de un régimen autoritario a uno democrático que ha devenido en diversos sucesos de apertura económica, descentralización estatal, reformas al sistema jurídico, nuevos arreglos entre el Estado y la sociedad, entre otros, que expresan la dialéctica de la permanencia y el cambio, comprendidos como procesos aun no concluyentes; es decir, no se puede señalar que se ha consolidado un régimen democrático, pero

tampoco se puede asegurar que determinadas formas y estructuras del régimen autoritario hayan dejado de tener vigencia.

Desde esta perspectiva, los gobiernos municipales no son ajenos a los reacomodos que se han expresado entre la permanencia y el cambio. Son instituciones inmersas en estos procesos, en los tiempos, condiciones, capacidades y direcciones que se han dado para acelerar el desarrollo o para mantener el retraso. Uno de los aspectos de la capacidad de gobierno es el servicio civil de carrera, en lo cual los gobiernos municipales han presentado una actuación jurídica e institucional rezagada para llevarla a cabo como producto de los procesos de permanencia y que todavía hoy se prolonga en la transición democrática que se vive en México.

*En México, el proceso de la permanencia que es establecido formalmente como un sistema federal y democrático, se caracterizó realmente en un régimen autoritario que, a lo largo de siete décadas (1917-1987), configuró y estructuró en el Ejecutivo Federal, en la Presidencia de la República como vértice, las formas centralizadas y dominantes del gobierno, con una fuerte institucionalidad que se daba en el marco constitucional y amplio apoyo y control con su aparato partidario y burocrático, condujo al estatismo, es decir, a la sobre posición del formato gubernamental centralista, general y homogéneo a la acción de los gobiernos municipales.*⁴⁹

De acuerdo a lo señalado la dominación y la subordinación de los municipios por el régimen autoritario se realizan a partir de los controles de carácter jurídico, administrativo y económico. En lo normativo se da mediante los recursos de reformas constitucionales que federalizan diversas atribuciones que originalmente pertenecen a los estados, en detrimento del poder de los gobiernos locales. En lo administrativo se generan con la creación de agencias

⁴⁹ UVALLE Berrones, Ricardo. *SERVICIO PROFESIONAL Y LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN MÉXICO*, Ponencia presentada en el foro. "La profesionalización del servicio público en México". "Hacia la innovación y la democracia", México 24 y 25 de febrero de 2003. p.7

gubernamentales en los ámbitos locales que invaden las esferas de competencias locales, disminuyendo el poder de los estados y municipios. En lo económico se da por la concentración de los recursos públicos en la Federación, por la vía impositiva, cuya distribución es por lo general insuficiente para los estados y municipios.

En el régimen autoritario, el ingreso y permanencia de los funcionarios tanto de los gobiernos municipales de los estados y federal se sustentan en el privilegio de valores de lealtad y disciplina de grupo y con la identificación personal del colaborado con quien se dirige formalmente la organización de la administración pública, por encima de los valores de las aptitudes y capacidades de la especialidad requerida para el desempeño de una función pública.

En este contexto, desde finales de los años ochenta hasta el presente, se reforma el sistema a fin de restablecer el equilibrio, la estabilidad y la capacidad de gobernar. Son momentos en que se viven mutaciones en México, en que se transita a la democracia. En estos procesos de cambio, los municipios asumen un papel crucial para reivindicar el sentido de la naturaleza democrática y federal de la República. Son lugares que se constituyen en eje central de la democratización, donde se genera con mayor irregularidad la alternancia del poder y la lucha partidista. En donde los gobiernos municipales asumen un nuevo comportamiento para gobernar, generado por las últimas reformas al artículo 115 constitucional.

El servicio civil de carrera constituye uno de los problemas presentes de la mayoría de los municipios que se vincula a diversos factores como:

- La falta del servicio en la mayoría de los estados que de una reglamentación jurídica y que establezca efectivamente de un sistema de carrera para las administraciones municipales.

- La ausencia de voluntad política o falta de prioridad de los poderes legislativos, nacionales y estatales, para incluir en la agenda de trabajo los contenidos normativos e institucionales para la profesionalización de la función pública municipal de cada entidad federativa, y
- La existencia de un régimen jurídico burocrático municipal que sustenta el menoscabo de la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza, que constituyen el cuerpo directivo administrativo municipal, que se pueden vincular, generalmente, a la ineficiencia de su acción directiva y al incumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales debido a las relaciones clientelares y partidistas que se establecen para ocupar los cargos públicos y a la falta de un compromiso mayor al periodo trienal de gobierno.

Dichas situaciones que se viven en los municipios no son consecuentes con las transformaciones democráticas, por lo que resulta importante conocer el comportamiento incapaz y débil que tienen los empleados directivos municipales en nuestro tiempo, como un factor que ha contribuido a la falta de ejercicio efectivo del conjunto de atribuciones que tienen los empleados directivos municipales, cuyas implicaciones tienden a conducir a situaciones de carencia de gobernabilidad o inclusive ingobernabilidad por el incumplimiento de las responsabilidades públicas ante la falta de personal calificado para llevarlas a cabo.

Resulta necesaria la profesionalización de los servidores públicos que conlleva también a consolidar el servicio profesional de carrera para que tenga un sustento constitucional del cual hoy por hoy se carece. Así mismo que se considere a los servidores públicos de carrera, como un tipo de servidores públicos de confianza con características de derechos propios y que de acuerdo con su buen desempeño, su capacitación y certificación de capacidades necesarias para desarrollar adecuadamente sus atribuciones.

En cuanto a las instituciones, es conveniente que se tenga reconocimiento constitucional de los principios que soportan al servicio profesional de carrera, señaladamente los de mérito de igualdad de oportunidades, pilares conceptuales de este sistema, además es importante que se abra la puerta a que las entidades federativas desarrollen su propios sistemas de servicio profesional, para lo cual es indispensable señalar los principios e instituciones mínimas fundamentales que deberán sujetarse a dichos sistemas.

El texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 nos refiere:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito 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 Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los

ayuntamientos, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Con la Reforma al artículo 108 de la Constitución antes mencionada:

*Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán **y reconocerán debidamente profesionalizados** como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, **en base a un Servicio Profesional o Civil de Carrera**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Por eso es conveniente el sustento constitucional no solo como una base jurídica para la Ley, sino como un rompe olas a las tentaciones políticas que pretendieran abrogar este sistema, mediante un proceso legislativo común. En efecto el proceso de reforma constitucional, conocido como la doctrina como “Constituyente Permanente” y que está establecido en el artículo 135 constitucional, consagra requisitos especiales para modificar la carta fundamental del país.

De esta forma se requiere de una mayoría calificada del Congreso de la Unión de dos terceras partes de los individuos presentes, así como la mayoría de las legislaturas de los Estados de la federación para poder modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108. Por la virtud que la reforma constitucional dé un gran apoyo a la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos y en ese sentido tendrían que pasar todo ese proceso ya señalado, pero con un mejor sistema de profesionalización para llegar a ocupar un cargo importante.

La implantación del servicio civil o profesional de carrera también es un elemento fundamental para fortalecer la institucionalidad democrática del país. La transición que vivimos requiere del desarrollo de instituciones que le den plena existencia a la vida democrática y ciudadana. Se deben establecer mecanismos justos, objetivos e imparciales para ingresar y obtener promociones en la administración, así como darte estabilidad y perspectiva de carrera a los servidores públicos son añejas aspiraciones que deben verse cumplidas.

La sociedad mexicana demanda más y mejores servicios; que el Estado informe y se responsabilice de sus actos, que rinda cuentas de ¿cómo? y ¿en qué se han gastado los recursos públicos?, también que se obtengan resultados tangibles con las políticas gubernamentales, que se actúe con eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad. Estas expectativas no podrán cumplirse con funcionarios improvisados, que obtuvieron sus cargos o promociones por consideraciones personales, por cercanía a los funcionarios, por lealtades de grupo o de partido.

Se requiere, en consecuencia, institucionalizar un sistema que permita seleccionar, inducir, certificar, capacitar, evaluar y conservar a los buenos servidores públicos. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana está sustentado en principios que fortalecen la cultura democrática de la Nación y de la sociedad civil, tales como: legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y mérito.

La permanencia e institucionalización de estas normas significa la posibilidad de construir una administración pública profesional, imparcial, con servidores públicos seleccionados por sus méritos y que se distingan por su desempeño público con calidad y eficacia que dignifiquen el servicio público y que se sientan orgullosos de su condición de servidores públicos. Si esto en un futuro se mantiene así, se originará un peligro por detener un avance democrático del país y que volvería caer a las prácticas clientelares, partidistas y corruptas.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En el capítulo primero se fundamentó la naturaleza jurídica del servidor público establecida en el artículo 108 de la Ley Suprema, que nos refiere desde los altos funcionarios, funcionarios y empleados, además de la importancia del factor humano en el proceso de cambio y adaptación que supone la construcción de un servicio profesional de carrera en el largo plazo. Si bien es cierto las normas y los procedimientos constituyen una materia prima tan necesaria como insustituible, ambos medios resultan insuficientes para lograr que el servicio público responda en verdad a los principios que persigue su profesionalización y también se ha dicho las problemáticas que afronta la construcción de la profesionalización de los servidores públicos, la mayoría son de talantes éticos y los que atañen a los valores compartidos por quienes conforman la administración pública y a la vez asumen su representación práctica y le dan vida.

La ética debe ser humilde, porque no sería una ética sin atributos, es principalmente una alternativa moral que nos propone que la plena realización es incompatible con la armonía, la autonomía y la satisfacción del individuo consigo mismo y en relación con el todo que lo rodea; que los valores morales no son absolutos sino funcionales, es decir, tienen una raíz cultural; que por lo tanto podemos adherir nuestra conducta a otros criterios morales a partir de los cuales se pueda determinar lo bueno o lo malo de nuestros actos. En ese sentido también la ética asume un desafío, condición y complemento con los valores que han de compartirse en la administración pública, la convicción asumida da cabalidad por los propios servidores públicos, respecto de la enorme importancia de su labor.

SEGUNDA.- En el capítulo segundo, por lo que es el compromiso del servidor público y la importancia de los valores que sostienen a los servidores públicos, es base, porque mediante el trayecto de esta tesis se ha querido demostrar que es un buen proyecto la profesionalización y así se consolide una verdadera democracia en México, que con esto se busca construir el nuevo modelo de

administración y de servidores públicos. La conciencia compartida y explícita del papel que les corresponde jugar en la gestión del espacio público, se conforma con los asuntos de todos. Desde luego las reglas no se deben hacer a un lado, porque importan y el peso de las condiciones que impone el entorno, las tradiciones y las viejas formas de establecer relaciones en el ámbito de gobierno no pueden pasar desapercibidas.

TERCERA.- En el capítulo tercero, hacemos un desglose de las Leyes que rigen a un servidor público, que necesariamente se resalta los derechos y obligaciones de los mismos, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus Leyes Complementarias, como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Bando Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, además de un Código Penal del Estado de México, por lo cual deben respetar y hacer cumplir las leyes bajo su más estricta responsabilidad y obligaciones encomendadas y como se demostró en los casos prácticos desarrollados en este capítulo, que un servidor público puede incurrir en abuso de autoridad y sobre todo el peculado dando pauta a que tan lejos de una representación social, es contrario del mismo ciudadano debido a esa corrupción, pero no olvidemos que las leyes son muy claras y en caso de incumplimiento estarían sujetos a la inhabilitación o la destitución de su cargo.

CUARTA.- En el capítulo cuarto precisamente se deben asumir los valores que reclaman la democracia y hacerlo en base al servicio civil o profesional de carrera convirtiéndose a la vez en una condición o pieza central para la consolidación de ese régimen que pueden representar el primero y probablemente el más complejo de los desafíos planteados, de igual forma está la necesidad de enfrentar ese desafío que supone la construcción de una transparencia. Así mismo para que la Profesionalización de los Servidores Públicos sea un éxito no depende solamente de las reglas formales sino de la conciencia asumida por quienes desempeñan la función pública y de ahí que esas dos necesidades estén mutuamente en relación para crecer y

consolidarse; ya que sin servidores públicos comprometidos en serio con los valores que reclama la democracia, las leyes de transparencia pueden volverse papel mojado; y sin acceso plenamente garantizado a la información pública que producen los servidores públicos volviendo a caer en la tentación de la oscuridad burocrática del pasado.

QUINTA.- En las Propuestas Resolutivas al Artículo 108 Constitucional, el servicio civil o profesional de carrera debe ser uno de los instrumentos más importantes para generar esos principios éticos que desde hace mucho tiempo no se da, y en ese mismo sentido el de imaginar y construir un nuevo modelo de servidor público capaz de encarnar aquellos valores democráticos profesionales. Así también importa el proceso de selección de las personas, que desean ser líderes y los miembros activos de las organizaciones que le dan cuerpo a la administración pública pasando por el reclutamiento, exámenes de inteligencia y de personalidad, capacitación y su compromiso sincero con los valores que sostienen el régimen político en el que actúan. Y de ahí la relevancia práctica de la ética como el único contrapeso realmente posible contra las prácticas que, por encima de las reglas y de propósito formalmente planteados, persisten en la búsqueda de la apropiación ilegítima del espacio público. El servicio es inevitable, como lo son otros eventos que transforman nuestro entorno y nuestras vidas. Su implementación necesita del servidor público profesional. Por lo tanto se requiere en ese trayecto deshacerse de la carga de tradiciones que impedirán la consolidación del servicio profesional o civil de carrera. Para ello, deberá orientar su proceder conforme a una opción.

Aunque hay distintas experiencias y prácticas en otros países, todas ellas remiten a la misma convicción de que ningún modelo es mejor que los hombres y mujeres que le dan vida, que de eso precisamente se trata de cambiar la administración pública mexicana, mediante la profesionalización de los servidores públicos, a través de los hombres y mujeres que desean hacer un cambio por su país, dando mejores resultados a la ciudadanía con la toma de conciencia en sus decisiones con profesionalismo y apegadas a las normas establecidas.

GLOSARIO

Abnegación: f. Sacrificio espontáneo de la voluntad, de los afectos o de los bienes materiales y aun de la vida en servicio de algo o alguien.

Advenedizo: -za adj. /s. M. Y f. Desp. Se aplica a la persona que es extranjera, desconocida o intrusa, o que se introduce en un ambiente social o profesional para el que no reúne las condiciones adecuadas.

Agravio: Hecho o insulto que ofende a una persona por atentar contra su dignidad, su honor, su credibilidad, etc., especialmente cuando es injusto.

Amedrentación: tr. Infundir miedo. Asustar.

Anomalía: Irregularidad e inadecuación a lo normal o regular.

Apelar: Solicitar a un juez o tribunal que anule o enmiende la sentencia dictada por otro de inferior rango por considerarla injusta.

Arquetipo: Modelo original que sirve como pauta para imitarlo, reproducirlo o copiarlo, o prototipo ideal que sirve como ejemplo de perfección de algo.

Arraigo: El término Arraigo significa fijar, sujetar algo (o alguien) a un lugar. La Ley permite que el Ministerio Público (en la investigación de un delito e integración de una Averiguación Previa) pueda solicitar a un Juez la orden para impedir que un sujeto salga de un lugar determinado. Generalmente el Arraigo se solicita cuando ya se inició una Averiguación pero aún se encuentra recabando pruebas para acreditar la probable responsabilidad del sujeto.

Atañen: Tocar a una persona cierta responsabilidad u obligación, una cosa que tiene interés para ella.

Binomio: Conjunto de dos personas o cosas tomadas como unidad o como elementos en equilibrio o dependientes uno de otro.

Cargo: Función de la cual una persona tiene la responsabilidad en una organización, un organismo o una empresa.

Cauces: Modo, procedimiento o norma para realizar algo.

Comisión: Conjunto de personas elegidas para realizar una determinada labor en representación de un colectivo.

Corrupción: Entrega o aceptación de dinero o regalos para conseguir un trato favorable o beneficioso, especialmente si es injusto o ilegal.

Cosa Pública: Es procedente del viejo latín y significa república, res = cosa, publica = que pertenece al pueblo.

Cualificada: [persona] De autoridad, mérito y respeto.

Dedazo: El término dedazo se utiliza a modo de crítica para incidir en que un político o servidor público designa a su sucesor o colaborador sin seguir ningún proceso público y/o democrático de selección.

Derecho de Petición: El derecho de petición es un derecho que la Constitución nacional en su artículo 23 ha concedido a los ciudadanos para que estos puedan presentar peticiones a las autoridades, para que se les suministre información sobre situaciones de interés general y/o particular.

Desdén: Indiferencia y desprecio hacia una persona o una cosa.

Desidia: Falta de ganas, de interés o de cuidado al hacer una cosa.

Dignificación: “Hacer digno o presentar como tal a alguien o algo”, entendiéndose por digno “merecedor de algo”; “correspondiente, proporcionado al mérito y condición de alguien o algo”; “que tiene dignidad o se comporta con ella”; “dicho de una cosa: que puede aceptarse o usarse sin desdoro”; “de calidad aceptable”.

Elite: Grupo selecto y minoritario de personas, animales o cosas.

Empleador: m. F. (Amér.) Patrono (que emplea obreros).

Emular: Imitar una cosa o a una persona procurando igualarla o incluso mejorarla.

Encausado: [persona] Que tiene abierta una causa judicial.

Encauzar: Conducir un asunto o a una persona por el buen camino.

Estatismo: Tendencia que exalta la plenitud del poder del Estado en todos los órdenes.

Hemodinámica: Parte de la fisiología que estudia las leyes y mecanismos que rigen la circulación sanguínea.

Homeostática: Conjunto de fenómenos de autorregulación, conducentes al mantenimiento de una relativa constancia en la composición y las propiedades del medio interno de un organismo.

Ilegítima: aj: Que no ha sido hecho o establecido de acuerdo con la ley o el derecho "la organización ha informado de la utilización ilegítima de su logotipo en los textos que se están difundiendo".

Inaplazable: adj. Que no puede ser aplazado. Insuficiente.

Inclusión: Acción de incluir.

Incoación: Iniciar un proceso, pleito, expediente u otra actuación oficial semejante.

Ineludible: Que no puede ser eludido, evitar una cosa con habilidad o astucia.

Inequitativa: Que no es equitativa ante una situación de conflicto, no mide con la misma vara.

Insoslayable: Que no puede ser soslayado o evitado.

Oneroso: Que ocasiona un gran gasto o resulta molesto o pesado.

Pragmática: Que se refiere a la práctica, la ejecución o la realización de las acciones y no a la teoría o a la especulación.

Prebenda: Renta o remuneración que perciben algunos eclesiásticos por ciertas dignidades u oficios.

Profesionalismo: Se utiliza para describir a todas aquellas prácticas, comportamientos y actitudes que se rigen por las normas preestablecidas del respeto, la mesura, la objetividad y la efectividad en la actividad que se desempeñe.

Quinquenios: Un lustro o quinquenio es un periodo equivalente a cinco años. Etimológicamente proviene del latín lustrum, que quiere decir limpio y puro.

Talante: Disposición o manera de hacer algo.

Unidireccional: Que tiene una sola dirección.

Vaivenes: Movimiento alternativo de un cuerpo en dos sentidos opuestos.

BIBLIOGRAFÍA

- OSORNIO Corres, Francisco Javier. *NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS*. Bases Constitucionales de la Renovación Nacional, México 2008, Editorial Porrúa.
- BIELSA Tucho, Rafael, *PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, 1942.
- MERINO Huerta, Mauricio (Editor). *LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA ÉTICA PÚBLICA*, México, CIDE-SFP, Primera Edición 2006.
- LANZ Cárdenas José Trinidad. *LA CONTRALORÍA Y EL CONTROL INTERNO EN MÉXICO*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- FERNANDEZ Ruiz Jorge. *DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, México 2009, Editorial. PORRUA.
- UVALLE Berrones, Ricardo. *SERVICIO PROFESIONAL Y LA NUEVA GENRENCIA PÚBLICA EN MEXICO*, Ponencia presentada en el foro. “La profesionalización del servicio público en México”. “Hacia la innovación y la democracia”, México 24 y 25 de Febrero de 2003.
- UVALLE Berrones Ricardo y MERINO Huerta Mauricio. (Editor). *LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA VISIÓN ADMINISTRATIVA*, México, CIDE-SPF, Primera edición 2006.
- FRIENDRICH August, Von Hayek. *CAMINO DE SERVIDUMBRE*, Alianza Editorial, Madrid 2005.
- MAXIMILIAN Carl, Emil Weber. *LA POLÍTICA COMO VOCACIÓN EN EL POLÍTICO Y EN EL CIENTÍFICO*. Alianza, Madrid, 1973.

- _____ . *ECONOMÍA Y SOCIEDAD*. Fondo de Cultura Económica, México 1994. p. 33.
- CEDILLO Hernández, Miguel y MERINO Huerta, Mauricio. (Editor). *LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA NORMATIVIDAD*, México, CIDE-SFP, Primera Edición 2006, p.147.
- VALADES Ríos, Diego y GUTIÉRREZ Rivas, Rodrigo. “*DERECHOS HUMANOS*” en Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III, UNAM, 2001.
- ANDRADE Sánchez J. Eduardo. *DERECHO CONSTITUCIONAL*, El sistema Federal y el Municipio, Editorial: Oxford University Press, México, Abril 2008.
- LOPEZ Ayllon Sergio y MERINO Huerta Mauricio. (Editor). *LOS DESAFÍOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO*, Los Desafíos de la Transparencia, México, CIDE-SFP, Primera Edición 2006.
- GUERRERO Amparan, Juan y MERINO Huerta, Mauricio. (Editor). *CONSIDERACIONES SOBRE LA INSTAURACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO*, Documento de Trabajo, División de Administración Pública, CIDE, México, 2000.
- RAMIO Matas, Carles y SALVADOR Serna Miquel. *INSTITUCIONES Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA*, © Fundación CIDOB, 2005, Barcelona España.
- AGUILAR Villanueva, Luis Fernando. “*LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO MEXICANO*”, en Revista Prospectiva, núm. 12, APN, México, Marzo 1993.
- LARRY Jay, Larry. “*DEMOCRACY DEVELOPMENT AND GOOD GOVERNANCE: THE INSEPARABLE LINKS*”, en *Annual democracy and governance lecture*, Center for Democratic Development, British Council Hall, Accra, Ghana, 2005.

- DE LA MADRID Ricardo Raphael y MERINO Huerta, Mauricio. *LOS DESAFÍOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO*. Biblioteca del CIDE, Primera Edición 2006, P. 68.
- HOBBS de Malmesbury, Thomas. *LEVIATÁN. On the matter, form and power of a Commonwealth the ecclesiastical and Civil*, Collier Mac Millan Publishers, Londres, 1962.
- FRED Alan, Wolfe. *LOS LÍMITES DE LA LEGITIMIDAD*, Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo, Siglo XXI, México, 1980.
- LONGO Martínez, Francisco. *LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL EN LAS DEMOCRACIAS AVANZADAS EN RED DE GESTIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C, 2001.
- PUÓN Martínez Rafael. *SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA*, Miguel Ángel Porrúa, Biblioteca del CIDE, México, 2005.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- HELGUERA, Espinoza, Jesús Enrique. Periódico el Heraldo (en línea) 31 de Octubre 1943, [Accesado, 03 Octubre 2013. Tomo No 20]. p.2. Disponible en http://www2.uacj.mx/UEHS/Publicaciones/fragua_739.pdf.
- JIMENEZ Alonso, Jorge. *DERECHO ADMINISTRATIVO* “El Régimen de los Servidores Públicos” (en línea), Octubre-Diciembre 1994, [Accesado 03 Octubre 2013. Tomo No 20]. Disponible en <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvji/rev20-8.htm>.
- GARCIA Ramírez, Sergio. *DERECHO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS*, Publicación de Instituto Nacional de la Administración Pública, Biblioteca jurídica Virtual, [Accesado 15, Enero, 2014]. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1443>.
- QUIROGA Leos, Gustavo. *SERVICIO CIVIL DE CARRERA*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [Accesado: 15, Junio, 2014]. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/14/doc/doc15.pdf>.
- PERIÓDICO EL EXCELSIOR (en línea). Publicado el 4 de Abril del 2012, por Aurora Vega, PGR Investiga 4,484 Abusos de autoridad., Accesado 16 Mayo 2014, Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/node/823816>.
- BAUTISTA Alvarado, Susana Delfina. *HABILIDADES DE DIRECCION DEL SERVIDOR PUBLICO*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Autónoma del Estado de México, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/tesis/2008/sdba/.
- RABOTNIKO Maskivke, Nora Delia. *EL ESPACIO PÚBLICO EN LA TEORIA POLITICA CONTEMPORANEA*, Filosofía de la Historia e Histeria Intelectual.

CIDE, UNAM, 2005. Texto completo en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/33469.html>.

- SCHELDER Andreas. *¿QUÉ ES LA RENDICIÓN DE CUENTAS?*, No 03 Cuadernos de Transparencia, IFAI, 1999. Texto completo en <http://www.lapaz.gob.mx/transparencia/pdfs/03.pdf>.

LEGISLACIÓN CONSULTADA:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto Vigente, Última reforma publicada D.O.F 07-07-2014.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ESTADO DE MEXICO, Derechos Reservados © 1995-2009 IJJ-UNAM.
- Ley Aprobada. Decreto No 164. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Toluca de Lerdo, México, 18 de Julio de 1994.
- Código de Ética de los Servidores Públicos, De la Secretaria de Agricultura, Ganadería, (SAGARPA). Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, México 2012.
- Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, Órgano Informativo Oficial, Año 1, No 1. H. Ayuntamiento Constitucional de Amecameca, Gaceta Municipal 2014.