



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN
Y ESTUDIOS DE POSGRADO**

**“ESTUDIO SOBRE LA IDONEIDAD DE PERFILES DE
LOS TITULARES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CENTRALIZADA EN EL ESTADO DE PUEBLA.
UNA MEJOR GESTIÓN ADMINISTRATIVA”**

TESIS:

**PRESENTADA PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN DERECHO CON TERMINAL EN
CONSTITUCIONAL Y AMPARO**

PRESENTA:

JORGE REYES NEGRETE

DIRECTOR DE TESIS:

EUSEBIO ARNULFO CORDERO MÉNDEZ

H. PUEBLA DE Z. A NOVIEMBRE DE 2017



2.4.3	Libertad negativa del Gobernador. Relación con sus facultades discrecionales	63
TERCER CAPÍTULO		65
3.	INTEGRACIÓN DEL GABINETE DEL TITULAR DEL EJECUTIVO ESTATAL	65
3.1.	Facultades discrecionales del Titular del Ejecutivo del Estado de Puebla	65
3.1.1.	El mecanismo de designación de los titulares de la Administración Pública Centralizada en Puebla.....	66
3.2.	Regulación de las facultades discrecionales del titular del ejecutivo en el Estado de Puebla	69
3.2.1.	Implicaciones de la autonomía en el nombramiento de los titulares de la administración pública (nepotismo y compadrazgos).....	70
3.2.2.	Idoneidad de perfiles de los titulares de la administración pública centralizada en el Estado de Puebla.....	71
3.2.2.1.	Ética y deontología en la prestación de los servicios públicos	74
3.2.2.1.1.	Código de ética de los servidores y funcionarios públicos.....	79
CUARTO CAPÍTULO.....		87
4.	CONFIGURACIÓN DEL GABINETE. UNA NUEVA VISIÓN	87
4.1.	Gobierno de gabinete. Breve aproximación a la obra de Diego Valadés	88
4.2.	Mecanismos de designación en Latinoamérica. Estudio comparado con Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay y Estados Unidos.....	89
4.2.1.	Ecuador.....	94
4.2.2.	Nicaragua.....	96
4.2.3.	Perú.....	99
4.2.4.	Uruguay.....	100
4.2.5.	Estados Unidos	101
4.3.	Reforma Institucional. A modo de propuesta	103

4.3.1. Reformular el nombramiento de los titulares de la administración pública centralizada en Puebla. Propuesta **107**

CONCLUSIONES **114**

FUENTES DE CONSULTA..... **118**

INTRODUCCIÓN

Los sistemas jurídico-políticos latinoamericanos se han caracterizado por maniobrar bajo la lógica del régimen presidencialista, lo cual los ha llevado a ser cautos en lo relativo a reformar o reformular la manera de operar del poder ejecutivo y/o administración pública.

Bajo esa inteligencia, en el constitucionalismo mexicano, la temática se encauza hacia el mismo horizonte, esto es; las reformas institucionales más profundas en la República Mexicana han tenido como objetivo al poder judicial de la federación y en ciertas ocasiones a los poderes judiciales locales, escenario que pone de manifiesto el retraso, desactualización y poco adecuamiento fáctico que tiene la administración pública en México. De ahí, que muchos de los estudios sobre gobierno, gobernanza, administración pública, servicios públicos, gestión administrativa, entre otros, deban de ir dirigidos hacia estos tópicos.

Resulta inconcebible, en un Estado democrático, que exista rezago institucional en un poder constituido. Por ello, el presente trabajo pretende proponer y someter al escrutinio público una serie de planteamientos teóricos tendientes a reformar y reformular – sustantivamente – el quehacer administrativo, dentro de la lógica en que opera el sistema político presidencialista en la entidad federativa de Puebla.

Es importante manifestar, que el presente estudio se circunscribe a la administración pública estatal de Puebla, empero, se busca que sea la punta de lanza que incentive a que el estudio de mérito se aterrice, contextualice y se lleve a cabo al nivel federal, es decir; los planteamientos que en el cuerpo del escrito obran son total y plenamente compatibles con la administración pública en el orden jurídico federal. Lo anterior, no olvidando los principios que rigen los estudios sociales de derecho comparado.

El presente libelo tiene como objetivo general mostrar las bondades que puede traer consigo la tecnocracia en las secretarías de estado en Puebla, dicho en

otras palabras, la existencia de perfiles idóneos para conducir los destinos de la referida entidad federativa, esto, bajo principios deontológicos, los cuales resultan indispensables en el contexto que aquí se propone como idoneidad de perfiles del recurso humano que se le distinga con la titularidad de una dependencia de la administración pública centralizada de Puebla.

Este documento se articula bajo los siguientes ejes rectores; en el primer capítulo se establecerá una aproximación teórica de administración pública, dentro de la cual se hará una breve aproximación histórica de los momentos más significativos de la administración pública federal desde el México independiente, asimismo se hará una construcción teórico-conceptual de la aludida sintagma. Posteriormente, se mostrará un interesante dialogo sobre la teórica residual de las funciones, en el tenor de la teoría de la división de poderes, para justificar la postura y sinonimia que existe entre el poder ejecutivo y la administración pública. Para que finalmente, se establezca a que parte de la administración pública se le emplearan los esfuerzos; esto es, a la administración pública centralizada, misma que será descrita a nivel federal para aterrizarla a la del orden jurídico local.

El segundo capítulo se ocupará de analizar la titularidad del poder ejecutivo estatal, así como de sus facultades, cuyo contenido señalará una interesante taxonomía sobre sus facultades y atribuciones; pasando – dicho análisis – por las facultades jurisdiccionales, facultades de creación y desarrollo normativo, facultades metaconstitucionales o políticas y facultades administrativas, facultades entendidas dentro de la lógica del régimen presidencial mexicano, al cual también se le dedican unas líneas, agregando nociones del contenido del régimen parlamentario, lo cual permitirá a nuestros lectores, entender las razones que justifican las amplias facultades presidenciales de nuestro titular del poder ejecutivo estatal. En función de esto, el apartado en comento terminará dando algunos constructos conceptuales sobre la libertad negativa como facultad del titular del poder ejecutivo estatal en Puebla.

El tercer capítulo consagra sus esfuerzos en estudiar las facultades discrecionales del Gobernador del Estado de Puebla, entendidas éstas, dentro de

las facultades administrativas, que con antelación se explicaron. De igual manera, se establecerán las implicaciones que conlleva el tener facultades discrecionales sin regulación normativa alguna o control político que permita racionalizarlas.

Por último, el cuarto apartado del trabajo se encauza a establecer una propuesta de reforma institucional que permita una diferente configuración del gabinete del Gobernador Estatal, para ello se empleará un estudio de derecho comparado con lo que acaece en otros sistemas jurídicos latinoamericanos bajo el sistema político presidencial y el de Estados Unidos de América, esto, con la finalidad de mostrar, que si bien, existe un mecanismo de designación hegemónica de los secretarios de estado en nuestro continente, no menos cierto es que algunos países se alejan de esa manera de operar, lo cual permite pensar en una lógica operativa distinta a la que prevalece en México. Posteriormente, se establecen los lineamientos generales sobre la reforma institucional que se propone, estableciendo una nueva visión para otorgar la titularidad de las dependencias de la administración pública centralizada en Puebla.

Lo anterior se instaurará bajo el soporte metodológico-epistemológico analítico, fáctico, dogmático, documental, deductivo, exegético, teórico y crítico.

IDONEIDAD DE PERFILES DE LOS TITULARES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN EL ESTADO DE PUEBLA UNA MEJOR GESTIÓN ADMINISTRATIVA

PRIMER CAPÍTULO

SUJETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Administración Pública

Hablar de Administración Pública supone un tópico demasiado prolijo de estudiar, examinar y abordar derivado de la amplia variedad de aproximaciones posibles para su análisis y el nivel epistemológico de su disertación, tales como la perspectiva jurídica y la política-sociológica, así como del gran número de tratadistas – filósofos, economistas, historiadores, sociólogos, antropólogos, juristas, epistemólogos, etcétera - que han dedicado su atención y esmero en estudiarla. No obstante a esta extensa diversidad de ópticas, bajo las cuales se configura el estudio de la administración pública, la gran mayoría de los pensadores que se han ocupado de ella, la visualizan – desde una arista integradora – “...como un fenómeno trascendental en la vida social, política, y económica...”.¹

La importancia de lo público es una de las premisas más conspicuas que dan vida a las sociedades democráticas, porque se reconoce como un espacio abierto para la expresión de opiniones, posturas, y formas de organización que permiten a los ciudadanos tener una presencia importante y pertinente en la atención de los asuntos colectivos.²

Para poder conceptualizar la sintagma en comento, conviene señalar que, existen tres posturas con respecto al origen de la administración pública; están quienes apuntan a que ésta data tan antiguamente como a la existencia de grupos de poder denominados gobiernos; encargados de direccionar y establecer los

¹ Guerrero, Omar. *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de cultura económica, 2010, p. 19.

² Uvalle Berrones, Ricardo. *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007, p. 23.

causes, directrices y significaciones de los quehaceres de la sociedad, es decir, avistar a lo *común* a lo *público* como situaciones que deben ser gestionadas con el efecto de lograr el bienestar social. Esto es apoyado desde la visión de Veytia, cuando señaló que;

...el derecho administrativo [...] no consiste en otra cosa, sino el conjunto de medios por los cuales se hacen obedecer las leyes; y así como no puede concebirse una sociedad bien organizada sin gobierno; así tampoco puede haber gobierno sin administración: pero ésta podrá variar según la diversidad de formas, de que aquel es susceptible, de suerte que el derecho administrativo en una monarquía debe ser distinto del de una República.³

Asimismo, se encuentran quienes atisban que la administración pública adviene en el ocaso de la revolución francesa, esto, en razón de que finalizada la referida revolución, el modelo de organización política cambió, para que con ello, se instauraran los denominados Estados de Derecho, los cuales se van a regir bajo el manto de una Constitución y, a su vez, ésta va a establecer criterios homogéneos para la actuación estatal; a) división de poderes, b) principio de legalidad, c) reconocimiento expreso de derechos humanos, c) soberanía nacional, d) la ley como expresión de la voluntad popular y e) organización administrativa jerárquicamente establecida.

Dicho lo anterior, conviene mencionar, que si bien es cierto, la administración pública – como la conocemos actualmente – difícilmente se puede identificar con anterioridad a los Estados de Derecho regidos por una Constitución; por ello que se vuelva recurrente afirmar que las bases históricas de la administración pública actual yacen en la influencia de la revolución francesa, ya que, sus instituciones y categorías han sido emuladas por muchos países – incluido México – y, de ahí, que se afirme que la administración pública sea un producto y consecuencia de dicha pugna. Bajo esa tendencia, resulta claro que la administración pública no existía con la sofisticación con la que ahora se representa, empero; no menos cierto es que, no

³ Veytia, M. R. *Naturaleza, límites y organización general de la administración*. En Rives, Roberto (comp.), *Administración Pública del siglo XIX*, México, Siglo XXI, pp. 186-187.

por ello, se puede aseverar que dicha sintagma no existiera antes de finales del siglo XVIII, esto, derivado de que, aunque no se identificara una administración pública sofisticada, la gestión pública se dio desde que comenzaron a surgir grupos y cuadros dominantes que se autodenominaron gobiernos, los cuales – aunque de manera rudimentaria y austera – fungían como verdaderos administradores públicos de la vida que tenía verificativo en el tejido social.

Finalmente, existen los teóricos que simpatizan con la visión positivista del Derecho y de sus Instituciones; se quiere decir, quienes estiman que, tanto el Derecho, como las Instituciones que surgen a partir del mismo tienen su fundamento y sustento teórico-pragmático en un discurso normativo establecido a través de un proceso legislativo. Esta postura orilla a entender a la administración pública desde una arista normativa, en donde su conceptualización válida sea la emanada de un *corpus iuris*, propia y específicamente en una Norma Suprema, en una Constitución, cuya función es dotar de validez jurídica a toda la proliferación legislativa propia de un Estado. Así lo refiere el conspicuo tratadista español Jaime Rodríguez-Arana Muñoz;

Todo intento por definir y tratar de aproximarse la naturaleza de la Administración Pública debe pasar, inevitablemente, por su anclaje y encuadramiento en la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico.⁴

La administración pública no sólo es uno de los fenómenos más evidentes del mundo moderno, sino también de los mejor estudiados. Sin embargo, entre las ciencias sociales, es la disciplina que en general se cree menos tratada mediante los procedimientos científicos.⁵ Situación que, concordando con Omar Guerrero, no cuenta con sustento sólido, ya que, si bien en el mundo científico se critica mucho la cientificidad de las ciencias sociales, tanto la administración pública como el Derecho, cuentan con sus propios métodos de construcción y conceptualización científica.

⁴ Rodríguez Arana Muñoz, Jaime. *Derecho Administrativo Español*, México, Porrúa, 2005, p. 17.

⁵ Guerrero, Omar. *La administración pública a través de las ciencias sociales*, óp. cit., p. 19.

Bajo ese contexto, se puede dar cuenta de lo mencionado en líneas anteriores a través de lo sostenido por Hugues Harry Lhérisson:

Para el público interesado en la administración pública, las últimas décadas han estado marcadas por una proliferación impresionante de estudios en este campo, principalmente en los Estados Unidos. El incremento de la producción intelectual se refleja tanto en la cantidad de libros de administración pública como en la creación de nuevas revistas dedicadas a impulsar y dar a conocer las últimas investigaciones en la administración pública, políticas públicas y gerencia pública. De igual forma, se ha registrado una amplia diversidad en los temas de investigación debido al interés cada vez mayor por entender el comportamiento de las organizaciones públicas y de los individuos que participan en ellas, pero también por aportar herramientas y conceptos que faciliten el trabajo de los funcionarios públicos.⁶

Ahora bien, con la intención de que nuestros amables lectores dilucidan de manera fácil y didáctica el sintagma “Administración Pública”, se esboza que a ésta se le puede entender en dos dimensiones, la objetiva y la subjetiva. La primera de ellas debe ser entendida como la actividad o función del Estado tendiente a garantizar y materializar el bien común, contenido – básicamente – en las teorías contractualistas; la segunda, atiende y define a aquel conjunto de organismos e instituciones del Estado, -- un canal a través del cual se manifiesta el Estado,-- el cual tiende a satisfacer los intereses colectivos e individuales de los gobernados por medio de una función administrativa, es decir en la institución central del Estado para la satisfacción de necesidades de manera inmediata, y se encuentra regulada y limitada por el propio Derecho Administrativo.

Su configuración se nutre y esta cimentada bajo directrices sociales y políticas:

La Administración pública moderna se inscribe en la formación de la sociedad civil y el Estado de derecho, lo cual significa que su naturaleza

⁶ LYNN, Naomi y Wildavsky (comps.). *ADMINISTRACIÓN PÚBLICA El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de cultura económica, 1999, p. 7.

responde tanto a valores sociales como políticos. Sin embargo la Administración pública es portadora de un amplio contenido público que tiene su origen y riqueza en la diversidad de los elementos que nutren la vida asociada. La importancia de lo social y lo político es indiscutible para la Administración pública; sin embargo, lo público es punto cardinal para comprender el objeto, alcance y compromisos que tiene en la sociedad moderna.⁷

Es decir, la administración pública está concebida para otorgar respuestas a las demandas del tejido social, ello en cumplimiento con las obligaciones que justifican su creación y sostenimiento; pero al mismo tiempo, se encuentra supeditada al Estado de Derecho, el cual sujeta toda su actividad dentro del imperio de Ley, y no sólo sujeta dicho ejercicio, sino que, también le dicta las pautas y directrices mediante las cuales va a erigir su operatividad. De la siguiente manera lo expresa Elías Díaz;

El Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho; es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el “imperio de ley”. Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la voluntad general.⁸

En esta misma inteligencia, es seguro aseverar que un Estado de Derecho es aquel en el cual todos sus elementos de configuración – Territorio, gobierno y población, según teorías tradicionalistas - se encuentran supeditados a un discurso normativo, discurso que se crea y desarrolla a través de mecanismos institucionales y órganos legitimados para ello, es decir, criterios de validez de la norma establecidos en la propia norma. El Estado de Derecho es el imperio de la ley, en donde se consagran las directrices, fundamentos y restricciones de actuación del conjunto gobernante y del gremio gobernado, no de manera arbitraria, ya que uno de los ejes rectores de la legitimación y efectividad del derecho deriva de las teorías contractualistas descritas por filósofos como Rosseau, Hobbs y Locke, dicho de otro

⁷ Uvalle Beltrones, Ricardo. *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, óp. cit., p. 36.

⁸ Díaz, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Citado por Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo. *El Estado de derecho. Dilemas para Latinoamérica*. Perú, Palestra, p. 29.

modo, “la idea de que el ejercicio del poder político sea legítimo sólo si se basa en el consenso de las personas sobre las cuales se ejerce”.⁹ Además éste debe asegurar la voluntad de los individuos a que subordina, ya que su subsistencia se garantiza en la medida en que es capaz de asimilar y generar espacio a las expectativas jurídicas de los miembros que lo componen.¹⁰

Dicho esto, es taxativo que la administración pública no queda fuera de esta supeditación política antes descrita, ahí mora la directriz política que le da sostén a su configuración.

En ese sentido, es menester señalar, que si bien es cierto la acción política juega un rol fundamental para la vida fáctica de la administración pública, no menos cierto es que lo *público*¹¹ subyace de lo político, dado que constituye la base de su teleología. “Por tal motivo, el sentido primordial de la administración pública es objetivo y es aquella actividad que se concreta para alcanzar fines que son generales o comunes a una colectividad de hombres”.¹²

1.1.1. Breve aproximación evolutiva-histórica (1821-2017)

En este apartado se hará un breve recorrido en el decurso histórico de construcción y consolidación de la Administración Pública, hasta lo que actualmente conocemos de ella.¹³

En México, no es sorprendente hablar de cambios en la Administración Pública al inicio de cada período presidencial. Sin embargo, esos cambios no

⁹ Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de cultura económica p. 15.

¹⁰ Cfr., con Narváez, José Ramón. *Cultura Jurídica Ideas e imágenes*. México, Porrúa, 2010, p. 8.

¹¹ Lo público debemos entenderlo no solo como el conglomerado de voluntades colectivas, sino también como las exigencias fácticas que demanda la vida en sociedad, sea o no parte de la voluntad social.

¹² Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos. *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2011, p. 489.

¹³ Este pequeño apartado se ha construido – principalmente – con datos aportados por: Déctor García, Romeo. *Administración Pública y Derecho Administrativo Federal. Evolución, conceptos y régimen jurídico del gobierno federal mexicano*, México, Flores, 2014, pp. 1-6.

representan necesariamente signos de verdaderas transformaciones ni de eficiencia en nuestro sistema político-administrativo.¹⁴

En 1821, sólo se contaba con las carteras de Relaciones Interiores y Exteriores, de Guerra y Marina y Hacienda. Sin embargo, los difíciles y complejos momentos de arrebatos del poder, que tuvieron verificativo en nuestra nación de 1821 a 1917, obligaron a que la Administración Pública careciera de estabilidad y sufriera acelerados y radicales cambios. Tales como; la creación – en 1853 – de los ministerios de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y Gobernación, asimismo en 1864, se da paso al nacimiento de los ministerios de Casa Imperial, de Estado, Negocios Extranjeros, Colonización, Industria y Comercio e Instrucción Pública y Cultos.

Para 1911, con todo y los ardorosos cambios del poder, ya se habían adicionado el ministro de Comunicaciones y Obras Públicas; y el de Instrucción Pública y Bellas Artes. En 1914, se instaura el ministerio de Agricultura.

En la nueva Carta Magna, es decir, la Constitución de 1917, se establecieron las secretarías de Estado, entre las cuales encontramos: Gobernación, Justicia, Relaciones Exteriores, Instrucción Pública, Industria y Comercio, Hacienda, Guerra y Marina, Salubridad; y Fomento y Colonización.

En la administración de Obregón emergen otras dependencias de la Administración Pública; Secretaría de Agricultura; Industria, Comercio y Trabajo; Hacienda y Crédito Público; así como, Comunicaciones y Obras Públicas. Para la administración de Cárdenas, se instituye Asistencia Pública, Defensa Nacional y Economía Nacional.

¹⁴ DORING, Erika y HERNÁNDEZ, Carmen Evelia. “La Administración Pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal”, *Revista Gestión y Estrategia del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco*, s.e., p. 1. Disponible en: http://www.academia.edu/9434360/LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_DE_NUESTROS_DIAS_PASADO_Y_PRESENTE_DE_LA_ESTRUCTURA_ADMINISTRATIVA_DEL_PODER_FEDERAL

Ya con Lázaro Cárdenas se crea, lo que hoy conocemos como; La Secretaría de Defensa Nacional, Economía Nacional y Asistencia Pública. En la gestión de Ávila Camacho surge Trabajo y Previsión Social, y se comienza a consolidar lo que se conoció como el Gobierno del Distrito Federal.

Para las administraciones de Miguel Alemán y de Adolfo Ruiz Cortines, las dependencias que constituyeron la administración pública fueron; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Marina; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Salubridad y Asistencia; Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Obras Públicas; Economía Nacional; así como, Agricultura y Fomento.¹⁵

De 1958 a 1970 se advierten cambios importantes al seno de la administración pública, ya que, se instauran nuevas dependencias, tales como: Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería; Patrimonio Nacional, y Comunicaciones y Transportes.

Con Luis Echeverría, se implementa la importante Secretaría de la Reforma Agraria. Al Refugio de la administración de López Portillo, se establecieron transformaciones sustanciales, entre las que destacan: la fundición de Agricultura y Recursos Hidráulicos; se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Industria y Comercio; y Programación y Presupuesto.

Con Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari, en aras de permitir la inclusión del neoliberalismo y olvidando el Estado benefactor, se instituyen las Secretarías de Energía, Comercio y fomento Industrial; Desarrollo Urbano y Ecología; Contraloría General de la Federación, Desarrollo Social; pesca; y Salud.

Lo primero que debe hacer el gobierno de Zedillo es restablecer el Estado de Derecho que se ha visto paulatinamente deteriorado desde hace varias décadas y bruscamente en los últimos años, y para eso, se requiere realizar más que

¹⁵ Déctor García, Romeo, *Administración Pública y Derecho Administrativo Federal*, México, Porrúa, 204, p. 12.

meras modificaciones a la estructura de la Administración Pública Federal, cambios cualitativos que repercutan en los aspectos económicos, políticos y sociales.¹⁶

Dentro de su gobierno surgen modificaciones diversas Secretarías, destacan la de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Energía; y Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Asimismo se instituye la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos naturales y Pesca.

Para el periodo que inició en el año 2000, el cambio dentro del poder ejecutivo fue paradigmático, ya que, la alternancia en el gobierno federal suponía un nuevo modelo en el ejercicio del quehacer público. Dicho cambio fue, la sustitución del régimen priista por el partido que, ya hace varios años atrás, daba indicios de la popularidad que estaba tomando, se hace referencia al Partido Acción Nacional, a través de su candidato, Vicente Fox Quesada. En la gestión del presidente panista se creó la Secretaría de Seguridad Pública, Contraloría y Desarrollo Administrativo cambio de calificativo para convertirse en la Secretaría de la Función Pública, hubo cambios en el dinamismo funcional de las dependencias de la administración pública centralizada.

Ya para la administración de Felipe Calderón Hinojosa, quien, cabe mencionar, del mismo modo que su antecesor, fue de bases panistas, se hace una declaración directa en contra del crimen organizado, cuyo contenido iba a distraer muchos de los recursos económicos, institucionales y humanos en contra del narcotráfico. Razón por la cual, los cambios más sustanciales en esta gestión fueron; las organizaciones vinculadas a seguridad nacional y seguridad pública, asimismo surgen instancias en defensa del contribuyente.

Actualmente, con Enrique Peña Nieto, la administración pública centralizada – a nivel federal – está compuesta por 18 Secretarías de Estado;

- Secretaría de Gobernación (SEGOB). Cuyo titular es Miguel Ángel Osorio Chong

¹⁶ Doring, Erika y Hernández, Carmen Evelia, *op., cit.*, p. 13.

- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Cuyo titular es Luis Videgaray Caso
- Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Cuyo titular es Salvador Cienfuegos Zepeda
- Secretaría de Marina (SEMAR). Cuyo titular es Vidal Francisco Soberón Sanz
- Secretaría de hacienda y Crédito Público (SHCP). Cuyo titular es José Antonio Meade Kuribreña
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Cuyo titular es Luis Enrique Miranda Nava
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Cuyo titular es Rafael Pacchiano Alamán
- Secretaría de Energía (SENER). Cuyo titular es Pedro Joaquín Coldwell
- Secretaría de Economía (SE). Cuyo titular es Idelfonso Guajardo Villareal
- Secretaría de Educación Pública (SEP). Cuyo titular es Aurelio Nuño Mayer
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Cuyo titular es José Eduardo Calzada Rovirosa
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Cuyo titular es Gerardo Ruiz Esparza
- Secretaría de la Función Pública (SFP). Cuya titular es Arely Gómez González
- Secretaría de Salud (SALUD). Cuyo titular es José Narro Robles
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Cuyo titular es Alfonso Navarrete Prida
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Cuya titular es Rosario Robles Berlanga
- Secretaría de Turismo (SECTUR). Cuyo titular es Enrique de la Madrid Cordero
- Secretaría de Cultura (CULTURA). Cuya titular es María Cristina García Cepeda

Derivado de la exposición de este pequeño apartado, se puede ultimar que, – con respecto a la evolución de la Administración Pública Federal – los entes gubernamentales en aras de dar respuestas a las demandas de los justiciables, tienen que ir adecuando su institucionalización, por ello que, la evolución de la Administración Pública centralizada sea tan dinámica y perennemente cambiante. No obstante, es indispensable no perder de vista, que el sólo hecho de articular cambios institucionales resulta insuficiente para que, la Administración Pública cumpla con las obligaciones que detenta.

Las estructuras administrativas deben ser, desde luego, modificadas para atender los diversos asuntos del gobierno, pero la creación o transformación de órganos dependientes del Ejecutivo Federal no debe ni puede entenderse como sinónimo de solución de los grandes problemas que nos aquejan.¹⁷

1.1.2. Poder Ejecutivo, Administración Pública y teoría residual de las funciones

Resulta de imperiosa necesidad iniciar este apartado explicando la clásica teoría de división de poderes, ya que es uno de los ejes rectores que va a identificar a los Estados Constitucionales. Bien lo señalan Pedro Salazar y Miguel Carbonell cuando escriben;

El principio de división de poderes, que también es una institución política, ha estado presente desde el surgimiento del Estado constitucional y, en ese sentido, marca su nacimiento. Esto es así porque la división de poderes es un mecanismo fundamental para proteger las libertades individuales que caracterizan al Estado constitucional. Si los poderes no se encuentran divididos, las libertades peligran, y sin éstas no es posible hablar de la existencia de un Estado constitucional de derecho en términos modernos. En el artículo 16 de la declaración francesa de 1789 quedaría plasmado el significado de esta concepción transformadora: “Toda sociedad en la cual la

¹⁷ Doring, Erika y Hernández, Carmen Evelia. *op., cit.*, p. 15.

garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”.¹⁸

De lo anteriormente citado, se puede confluir que en el ocaso del siglo XVIII, con el fenecimiento de la Revolución Francesa y con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 surge a la vida Internacional el *constitucionalismo*¹⁹ y, por consiguiente, los denominados Estados Constitucionales, los cuales van a regularse, tanto en su funcionamiento como en su organización, mediante una Constitución, que va a fungir como el máximo ordenamiento jurídico del Estado.

Asimismo, la primera Constitución que vio vida en el globo terráqueo, es decir, la Constitución norteamericana de 1787²⁰, estableció – claramente – un apartado el cual contenía la teoría de división de poderes. ¡Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que el poder detenga al poder!²¹ Sin lugar a dudas, la premisa antes escrita, describe el importante rol que juega en la vida del Estado la división de poderes, o también denominada distribución de competencias,²² bien lo apuntan Pedro Salazar y Miguel Carbonell, “la separación de poderes (refiriéndose a la división de poderes) es la segunda columna vertebral del Estado Constitucional”.²³

Los Estados Constitucionales se van a erigir bajo el principio de Supremacía Constitucional, y sus principales inspiraciones radican en las teorías contractualistas de hombres como Jean-Jacques Rousseau, Thomas Hobbs y Jonh Locke, así como, su diseño estructural e institucional está configurado por un discurso normativo expreso que contiene protección a derechos humanos, y como bastión

¹⁸ Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar, Pedro. *División de poderes y régimen presidencial en México*. México, Porrúa, 2011, p. 3.

¹⁹ Teoría de la filosofía política que representa la existencia de la limitación recíproca del poder o los poderes, así como el reconocimiento, a nivel normativo, de los Derechos Humanos.

²⁰ Esta categoría jurídica se encuentra contenida en el artículo quinto de la Declaración del Buen Pueblo de Virginia.

²¹ Frase que se le atribuye a Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu.

²² Aunque para Ricardo Guastinni existen diferencias sustanciales entre división de poderes y distribución de competencias, para los fines de este trabajo se entenderán como figuras análogas.

²³ Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar, Pedro, *op. cit.*, p. 5.

fundamental la teoría – antes señalada – de la separación de poderes o división de poderes establecida por el varón de Montesquieu.²⁴

En lo que a México respecta debemos señalar que en 1821, con la firma de los tratados de Córdoba entre el caudillo criollo, Agustín de Iturbide y el último gobernante de la Nueva España en territorio nacional, Juan de O'Donojú, se consuma la independencia, es por ello que 3 años después México se consolida como un Estado Constitucional independiente teniendo como Ley Suprema a la Constitución Federal de 1824.

Dicho ordenamiento supremo estaba compuesto por 171 artículos divididos en siete títulos y subdivididos en secciones; "...divide a México en diecinueve estados y cinco territorio. Facultó a cada estado para elegir gobernador y asambleas legislativas propias, como se hacía en Estados Unidos y según lo tenía previsto la Constitución de Cádiz".²⁵ De ahí, que nuestro país acogiera un sistema de gobierno representativo, republicano, popular y federal. Tal como establece Calzada Padrón, "la división de poderes se hacía de acuerdo con la doctrina clásica de Montesquieu: poder ejecutivo, legislativo y judicial".²⁶ El poder ejecutivo se depositaba en una sola persona, el presidente de la República; el poder legislativo, estaba compuesto por dos cámaras –la de diputados y senadores-; y el judicial, que se atribuía a la Suprema Corte de Justicia.²⁷

El 5 de febrero de 1917 se promulga nuestra actual Constitución Política, ésta conserva y consagra, en su artículo 49º, el mismo principio de la división de poderes aludido con anterioridad.

²⁴ ... cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad. Asimismo no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Poder Legislativo y Ejecutivo [...] todo se habrá perdido si el mismo hombre, o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes; el dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones Públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares. Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2013, pp. 145-146.

²⁵ El Colegio de México, *Historia mínima de México*, México, Editorial, 1974, p. 96.

²⁶ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, Harla 1990, p. 71.

²⁷ *Ibidem*

*Art. 49°. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.*²⁸ {...} No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarios al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.²⁹

Claramente, se aduce del supracitado dispositivo constitucional, la unidad de poder en nuestra nación y la división de funciones en razón de su ejercicio, prohibiendo expresamente la concentración del poder, pero para efectos del presente trabajo prescindiremos de los poderes constituidos legislativo y judicial, para abocarnos al estudio del ejecutivo.

Para poder entender de manera más precisa cual es el rol que ocupa el poder ejecutivo en el funcionamiento de un Estado constitucional, es indispensable señalar lo que expresó Montesquieu, en su célebre obra, *el espíritu de las leyes*, en su capítulo VI del libro XI, en el cual afirmaba la existencia de tres poderes: el legislativo, el ejecutivo civil o judicial y el ejecutivo de las gentes. El primero de ellos es el que hace, desarrolla, produce y crea el discurso normativo abstracto y general, también denominado ley; el segundo es aquel que tiene funciones jurisdiccionales, en otras palabras, *decir el derecho*, dirimiendo controversias; es quien aplica la ley y juzga cuando existe un conflicto; y por su parte, el tercero ostenta las funciones no conferidas a los dos anteriores poderes,³⁰ esto es, que quedan al margen de las funciones del aludido poder la manufactura de normas y la resolución de controversias.

Es importante apuntar, solamente de manera enunciativa, que si bien es cierto que la teoría antes expuesta de distribución de facultades delimita y restringe la actuación de los poderes constituidos; no menos cierto es, que los órganos legislativos, administrativos y jurisdiccionales llevan, materialmente, a cabo

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 171 ed., 2016, México, Porrúa, p.94.

²⁹ Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar, Pedro, op. cit., p. 3.

³⁰ A esto se le conoce como *la teoría residual de las funciones*.

funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales entre sí. Dicho de otro modo, el ejecutivo además de administrar detenta atribuciones legislativas y jurisdiccionales; el parlamentario no solo legisla, sino que también puede ejercer funciones jurisdiccionales y administrativas; y a su vez, el judicial además de *decir el derecho*, está facultado para expresarse administrativamente y como creador de normas. Es este contexto podemos ultimar que, lo que determina el calificativo que se le asigna a cada uno de los poderes del Estado es el tipo de actos que realiza preponderantemente.

Abonando a lo anteriormente afirmado tomamos a bien lo que Adolfo Merkl y Hans Kelsen, con un criterio similar estampillaron:

Todas las variantes en la determinación del concepto de administración coinciden en que la presentan como aquel residuo que una vez eliminado resulta al desglosar el complejo de la total actividad del Estado, la legislativa y la judicial; el concepto de administración es el resultado de una sustracción en que minuendo lo constituyen las suma de las actividades del Estado y el sustraendo la suma de legislación y justicia... ese gran residuo de la actividad estatal compuesto de actividades parciales heterogéneas se llama administración. La administración es aquella actividad del Estado que no es legislación ni justicia.³¹

Por regla general, la función designada con el nombre de “administración” o “poder ejecutivo” no suele considerarse ni como creación ni como aplicación del derecho, sino como algo esencialmente distinto de toda función jurídica: como una actividad a los fines de poder o de cultura del Estado, por tanto, como una función negativa por referencia al derecho; por eso se la define como aquella función del Estado que se realiza cuando ya no queda nada por hacer a la legislación (creación del derecho) ni a la jurisdicción.³²

³¹ Merkl, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, parte general, cap. I, sección primera, México, Editora Nacional, 1980, p. 13.

³² Kelsen, Hans, *La teoría pura del Derecho*, capítulo IV, séptimo, sección 31, México, Editora Nacional, 1981, p. 81.

Asimismo, Jellinek apoya esta postura exteriorizando, en su trabajo llamado *teoría general del estado*, “administración debe de ser toda actividad del Estado, que no es ni legislación ni justicia”.

De los otros criterios puede advertirse un par de cosas relevantes; a) afianzamos lo que se aseveró con anterioridad en lo relativo a la teoría residual de las funciones del poder ejecutivo y; b) Merkl, Jellinek y Kelsen presentan a la administración (pública) como un sinónimo del poder ejecutivo, es importante señalar que esto no lo hacen de manera arbitraria o indiscriminada, es decir, a nuestro entender, podemos prescribir que la administración pública es la máxima representación y manifestación del poder ejecutivo, es el poder ejecutivo operante, es la forma de ser y el funcionamiento de dicho poder constituido. La función ejecutiva es ejercida por un conjunto de órganos, comúnmente denominados “administración pública”, en cuyo vértice se encuentra un órgano colegiado llamado “gobierno”.³³

Es por ello que se ha vuelto una práctica recurrente el dogmatizar que “la administración pública es parte del poder ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad”.³⁴ En palabras de Ríos Elizondo; *la Administración Pública* es aquella actividad coordinada, permanente y continua, que realizada el poder ejecutivo, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la prestación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la constitución, al derecho administrativo y a criterios eminentemente prácticos.³⁵

Desde luego existen posturas como la de Marshall Dimock, la cual establece que la administración pública va más allá de lo concerniente al poder ejecutivo, superando la órbita de éste, por el hecho de que, la administración pública es la

³³ Guastinni, Ricardo. ¿Separación de los Poderes o División del Poder?, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 301-302. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/229/tyo/tyo13.pdf>

³⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 2ª ed., México, Porrúa, 2008, p. 279.

³⁵ Ríos Elizondo, Roberto, *El Acto de Gobierno*, México, Porrúa, 1975, p. 363.

totalidad del Estado en acción y no solamente uno de sus poderes constituidos. Sin embargo nosotros consideramos que esto no es así, en razón de que, tanto el poder legislativo como el judicial no tienen funciones preponderantemente administrativas y su ámbito de competencia es primordialmente constituir e instrumentar la norma y la actividad jurisdiccional respectivamente.

Para dilucidarle al lector la importancia de las funciones realizadas por el ejecutivo, se cita a George Jellinek en su obra *Teoría General del Estado*, cuando manifiesta:

...según la distinción de las funciones normales se dividen los actos del Estado, según su contenido, en leyes, actos administrativos y decisiones judiciales... La situación central en estas cuestiones corresponde a la administración. Ha habido épocas en la historia en las que la legislación era completamente desconocida. También puede apreciarse que en la evolución social pueden hallarse periodos de tiempo en lo que en ninguna circunstancia ha necesitado el juez mostrar actividad. Pero la administración que contiene ya en si el gobierno, necesita siempre ser ejercida. Sin ella el Estado no podrá existir ni un momento. Se puede concebir un Estado despótico sin leyes ni jueces; pero un Estado sin administración sería anarquía. Toda separación de leyes le compete a ella; la actividad del juez ella la apoya, y por último, ella es la que asegura la ejecución de las decisiones judiciales. Por esto puede designarse como administración toda la actividad del Estado que queda una vez separada la legislación y la actividad jurisdiccional.³⁶

En la República Mexicana, y como otro mecanismo para soslayar la centralización o concentración del poder del Estado, se adopta un sistema federal, quiero decir, la existencia de una duplicidad de ordenamientos jurídicos, el federal y el local, este último le da origen a las entidades federativas que componen el territorio nacional. Es importante destacar, que la existencia de la división de

³⁶ Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, libro tercero, cap. VVIII, Buenos Aires, Albatros, 1954.

poderes también está presente en los estados de la República, tal y como lo señala nuestra Carta Magna en su artículo 116°.

*Art. 116°. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*³⁷

De la misma forma, la antedicha disposición constitucional, salvo restricciones expresamente vertidas en la ley suprema, le concede a las entidades federativas la facultad de organización y funcionamiento del poder, a través de sus propias constituciones estatales.

La Carta Magna nacional dispone, en su numeral 80°, que la titularidad del poder ejecutivo federal será unipersonal, esto es, que la referida titularidad estará a cargo de un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

En lo que refiere al estado de Puebla, siendo su constitución política un ordenamiento jurídico que establece la estructura orgánica y dinamismo de la entidad federativa conforme a los principios establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, no es menos natural que la titularidad del poder ejecutivo este reservada, de manera unipersonal, en un individuo denominado “GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA”, tal y como lo expresa la propia Constitución Estatal.

*Art 70. El ejercicio del Poder Ejecutivo de la Entidad se deposita en un solo individuo que se denominará "GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA".*³⁸

Es bajo esa tesitura, que se encuentra inconcuso que, la administración pública del estado de Puebla este a cargo del Gobernador de la entidad federativa,

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 130.

³⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Disponible en: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/constedosept.pdf>

y su campo de acción estará regulado por la Constitución del estado libre y soberano de Puebla y las leyes reglamentarias derivadas de ésta.

Finalmente, de manera conclusiva, es prudente citar a Ponce de León Armenta:

El Poder Ejecutivo, es el poder público, ejercido en interdependencia con las funciones legislativas y jurisdiccionales, a través de la actuación de un conjunto de órganos de autoridad jerárquicamente estructurados y se manifiesta en actos de autoridad de carácter administrativo, los cuales con concretos, particularizados e individualizados.³⁹

1.2. Administración Pública centralizada federal

La Administración Pública – en nuestro país – se encuentra bifurcada en 2 vertientes: a) la Administración Pública centralizada y b) la Administración Pública para estatal. Tal y como lo establece la Ley Suprema de la nación, así como la Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

Art. 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.⁴⁰

En lo que respecta a la Administración Pública paraestatal, ésta debe entenderse y conceptualizarse como aquella compuesta por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.⁴¹

³⁹ Ponce de León Armenta, Rafael. *La Administración Pública en México*, México, Porrúa, 2011, p. 4.

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

⁴¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf

En lo correspondiente a la Administración Pública centralizada, se alude a las Secretarías de Estado, a la Consejería Jurídica y a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución, es decir, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.

Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la redistribución de los negocios que han de estar á cargo de cada secretaría.⁴²

1.3. Administración Pública centralizada del estado de Puebla

De manera muy breve se ha señalado la composición de la administración pública centralizada a nivel federal, empero, los propósitos de este trabajo incumben a otros estadios, esto es, a la administración pública centralizada de la entidad federativa de Puebla.

Lo anterior se deriva y justifica de lo relacionado con los más recientes estudios realizados en materia de administración pública y gobernanza.

Sin duda, los gobiernos locales juegan un papel estratégico en el mundo contemporáneo; quizá no resulte exagerado decir que no habían jugado un rol como éste en ningún otro momento del desarrollo del Estado moderno.⁴³

Los cambios sociales han trasladado el foco de tensión a los niveles más próximos, a los ciudadanos.⁴⁴

De acuerdo con los estudios antes mencionados, los gobiernos locales son – ahora – los principales agentes encargados de dar respuestas y soluciones a las demandas ciudadanas, ya que, al ser el primer vínculo de contacto con el justiciable, está en sus manos el implementar políticas públicas y mecanismos para optimizar el desarrollo económico, social y cultural de la región, así como, crear las

⁴² Ruíz, Eduardo. *Las secretarías de Estado*. En Rives, Roberto (comp.), *Administración Pública del siglo XIX*, México, Siglo XXI, p. 159.

⁴³ Díaz Aldret, Ana. *Estudio introductorio; Gobiernos locales en México, procesos inclusivos y retos hacía adelante*. En Díaz Aldret, Ana. *Gobiernos locales*. México, Siglo XXI, 2014, p. 17.

⁴⁴ *Ibíd*em

condiciones necesarias para la salvaguarda de derechos humanos y el desarrollo de la democracia sustantiva.⁴⁵

Incluso se podría afirmar que en las democracias contemporáneas, es la gobernanza local lo que posibilita la gobernabilidad nacional y que de no existir ésta, se generarían crisis recurrentes de gobiernos y de legitimidad democrática.⁴⁶

La manera en que se estructura el mundo contemporáneo desplaza hacia los gobiernos locales la responsabilidad de ser los principales promotores de espacios estratégicos que den cabida a las nuevas expresiones sociales asociadas con la búsqueda y demanda de mayores niveles de bienestar y prosperidad.⁴⁷

Los gobiernos locales, al ser los más próximos a los consumidores de los servicios públicos, cuentan con la posibilidad de dar respuestas rápidas e inmediatas a las necesidades del tejido social. Lo destaca – magistralmente – Ana Díaz;

Se trata pues de avanzar hacia sistemas de gobernanza dinámicos y flexibles, que estén mejora continua y donde cada grupo social encuentre sus espacios de realización y de seguridad. Estas son nuevas modalidades de organización social sólo pueden ser atendidos por gobiernos de escala local, próximos a las necesidades y a los ciudadanos, abiertos a la interacción permanente y con espíritu altamente innovador en lo gubernamental, en lo social y en lo institucional. Nunca antes en la historia del Estado moderno el contexto fue tan favorable para que los gobiernos locales se perfilen como auténticos laboratorios de nuevas formas de convivencia social y de expresión colectiva.⁴⁸

⁴⁵ Término acuñado por el jurista Luigi Ferrajoli en 1998, en una revista italiana llamada Teoría política, cuyo contenido tiende a armonizar los derechos humanos con la democracia; y cuyo contenido hace la distinción entre la democracia formal y la democracia sustantiva o sustancial. Mientras la primera de ellas – democracia formal – cobija un sentido institucional-procedimental consistente “únicamente en un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por lo tanto a la mayoría de sus miembros, el poder de asumir decisiones”. La segunda – democracia sustantiva – reviste un enfoque garantista de los Derechos fundamentales. En palabras de Bobbio, “Con base a esta distinción se suele diferenciar la democracia formal de la democracia sustantiva [...] con otra conocida formulación, la democracia como gobierno del pueblo de la democracia como gobierno para el pueblo”

⁴⁶ DÍAZ ALDRET, Ana, op. cit., p. 19.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

Es por lo anteriormente expuesto, que nos encontramos en un nuevo modelo tanto de la gestión pública⁴⁹, como del servicio público⁵⁰, en cuyo vértice se encuentra el solventar las demandas ciudadanas de una manera más concreta y particular.

Bajo ese contexto es que, se estima necesario, aterrizar el presente estudio a la administración pública centralizada de nuestra entidad federativa.

En la misma inteligencia, de lo que se observa dentro de la administración pública federal, es verificable que la administración de la entidad federativa, Puebla, es – casi – una emulación de lo que acontece a nivel federal, se quiere decir que, la Administración Pública de Puebla se encuentra distribuida de una manera similar a la antes explicada, correspondiente a la federación. Así, lo establece la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Puebla; y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla:

Art. 82, constitucional. La Administración Pública del Estado será centralizada y paraestatal. El Consejero Jurídico es el representante jurídico del Estado. El Gobernador podrá otorgar esa representación a alguno de los servidores públicos que lo auxilien para casos singulares.⁵¹

Art. 83, constitucional. La ley orgánica correspondiente establecerá las secretarías y dependencias de la Administración Pública Centralizada que auxiliarán al Ejecutivo del Estado en el estudio, planeación y despacho de los negocios de su competencia y establecerá además: I.- Las bases generales para la creación de entidades de la

⁴⁹ Concepción que refiere básicamente a un conjunto de ideas y prácticas que promueve la aplicación de enfoques de la administración empresarial en el sector público. Tradicional (APT), la que es concebida como una burocracia formal, con excesivas regulaciones, operando siempre bajo rígidos sistemas personales y presupuestales. En esta perspectiva la burocracia es descrita generalmente como ignorante, renuente a la innovación y actuando al servicio de sus propios intereses. Disponible en: <http://www.iappuebla.edu.mx/nueva-gestion-publica-servicio-publico/>

⁵⁰ Sintagma que alude a que el papel principal de los servidores públicos es ayudar a los ciudadanos a identificar y articular sus intereses comunes antes que tratar de controlar o guiar a la sociedad. Como se mencionó, los argumentos centrales que sustentan al NSP se basan en la idea de sociedades democráticas, la participación de la sociedad civil y la noción de comunidad en los asuntos públicos. Disponible en: <http://www.iappuebla.edu.mx/nueva-gestion-publica-servicio-publico/>

⁵¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Disponible en: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/constedosept.pdf>

Administración Pública Paraestatal que, entre otras, pueden ser organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones; y II.- La intervención del Ejecutivo en la operación de esas entidades.⁵²

Art. 1, Ley Orgánica. La presente Ley establece las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal. El Titular del Poder Ejecutivo, las Secretarías, así como las unidades administrativas que dependan directamente del Gobernador del Estado, integrarán la Administración Pública Centralizada. A estas unidades administrativas se les denominará genéricamente como Dependencias. 1 Los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Fideicomisos Públicos, las Comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el Estado, diversos de los otros poderes y de los Órganos Constitucionalmente Autónomos, conforman la Administración Pública Paraestatal. A estas unidades administrativas se les denominará genéricamente como Entidades.⁵³

Descrito lo anterior, se considera necesario, aclarar que, lo tratado en este pequeño trabajo será – solamente – lo concerniente a la Administración Pública centralizada en el Estado de Puebla, específicamente, las Secretarías de Estado.

La Administración Pública centralizada en el estado de Puebla se encuentra integrada por 11 secretarías de Estado, tal y como lo establece la Ley Orgánica correspondiente, en su título II, Capítulo primero:

ARTÍCULO 17 Para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la Administración Pública Centralizada del Estado, el Titular del Poder Ejecutivo se auxiliará de las siguientes Dependencias.⁵⁴

I.- SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO;

II.- SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN;

⁵² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Disponible en: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/constedosept.pdf>

⁵³ Ley Orgánica de la Administración Pública de Puebla. Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-organica-de-la-administracion-publica-del-estado-de-puebla-2>

⁵⁴ *Ibíd*em

III.- Se deroga.

IV.- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA;

V.- SECRETARÍA DE COMPETITIVIDAD, TRABAJO Y DESARROLLO ECONÓMICO;

VI.- SECRETARÍA DE TURISMO;

VII.- SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL, SUSTENTABILIDAD Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL;

VIII.- SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTES;

IX.- Se deroga;

X.- SECRETARÍA DE SALUD;

XI.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA;

XII.- Se deroga.

XIII.- Se deroga.

XIV.- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL;

XV.- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA; y

XVI.- Se deroga.

Resulta necesario considerar – para fines del presente trabajo – que los titulares de la administración pública centralizada o también llamados secretarios de Estado, son, después del gobernador, la cúpula gubernamental del poder ejecutivo estatal, incluso, dentro de sus funciones – además de las administrativas – detentan funciones políticas.

“Bajo el punto de vista político, son ante [...] la opinión pública los responsables de los delitos oficiales o los desaciertos del gobierno”.⁵⁵ Al ser auxiliares del titular del ejecutivo, ostentan responsabilidad compartida y solidaria por los inadecuados manejos administrativos que se hagan, ya que, dentro de sus

⁵⁵ RUÍZ, Eduardo. *Las secretarías de Estado*, en RIVES, Roberto (comp.), op. cit., p. 159.

funciones se encuentra validar decisiones que dicho titular determine. Asimismo como señala Eduardo Ruiz:

Como el titular del ejecutivo estatal no puede por sí solo descender a los detalles en la ejecución de las leyes, la constitución le da como auxiliares a los secretarios de despacho, para que con ello, la operatividad de la función administrativa sea más precisa y cercana con la ciudadanía.⁵⁶

Clasificar los negocios y reunirlos en grupos que ofrezcan unidad de acción en ciertos ramos del gobierno, produce dos ventajas: hacer fácil y eficaz la división del trabajo y confiar la dirección de la marcha administrativa a personas que posean aptitudes y dotes especiales.⁵⁷

Como se puede observar, la sustancial tarea que tienen los secretarios del gabinete del gobernador de nuestra entidad federativa, no los coloca sólo como meros empleados más de la Administración Pública, sino que, la naturaleza de su cargo y el empoderamiento que revisten, les concede que su consejo dirija los asuntos en que sea involucrado este poder constituido.

Es inconcuso que, en cada activo gubernamental que encabece una dependencia de la administración pública centralizada de nuestro Estado, se debe buscar una precisa, palpable y afín competitividad para el correcto ejercicio de sus funciones. Esto derivado de lo importante de su cargo y funciones, las cuales ya fueron lacónicamente precisadas en líneas anteriores.

Aunado a esto, es importante pronunciarse respecto a que, en un país democrático, cuya actividad gubernamental se ejecute bajo el enfoque de los Derechos Humanos, es una obligación estadual y un derecho de los consumidores de los servicios públicos, el saber los resultados de las gestiones de todos y de cada uno de los titulares de la administración pública, ello con el objeto, de supervisar el convencional, constitucional y legal comportamiento y ejercicio de los referidos

⁵⁶ *Ibíd.* Lo subrayado es del autor.

⁵⁷ *Ibíd.*, p. 160

funcionarios públicos. “¡Cuánto bien y cuánto mal pueden a su vez hacer los ministros!”.⁵⁸

Además; en un país democrático, representativo, como el nuestro, es deber de los gobernantes, dar a conocer a la Nación el modo con que han desempeñado su cometido.⁵⁹

Brevemente, se ha explicado: ¿Qué es?, ¿Qué dependencias constituyen la Administración Pública centralizada? y la importancia del ejercicio de las funciones de los auxiliares del titular del poder ejecutivo estatal; por lo que, se puede dar prosecución a nuestra exposición, no sin antes señalarles a nuestros amables lectores que, en subsecuentes líneas, regresaremos a abordar más profundamente el tópico aquí señalado.

⁵⁸ *Ibíd*em, p. 186. El autor refiere al término ministros, haciendo referencia a los miembros del gabinete del titular del poder ejecutivo.

⁵⁹ *Ibíd*em, p. 185.

SEGUNDO CAPÍTULO

FACULTADES DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE PUEBLA

2.1 Titularidad del Ejecutivo

Como ya se hizo referencia en el capítulo anterior, la titularidad del poder ejecutivo de la entidad federativa, Puebla, es unipersonal y se encuentra reservada a un individuo que se le denominará “GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA”; tal y como lo establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en su numeral 70°, así como el numeral segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Puebla.

Art. 70. El ejercicio del Poder Ejecutivo de la Entidad se deposita en un solo individuo que se denominará "GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA".⁶⁰

Art 2. El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado, con las atribuciones, funciones y obligaciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y las leyes vigentes en el Estado.⁶¹

El gobernador de nuestro Estado, con la investidura de mayor rango del poder ejecutivo estatal, tiene la enorme responsabilidad de procurar el bienestar civil, así como de salvaguardar los derechos humanos de sus conciudadanos. Asimismo, es sensato señalar que dicho garante de los derechos fundamentales es elegido a través de elección popular, secreta, directa y mayoritaria; dura en su encomienda seis años y dicho cargo no está sujeto a reelección.

De acuerdo con lo anterior, conviene recordar que el titular del poder ejecutivo, para el cabal cumplimiento de sus atribuciones, se auxilia de individuos, cuyos cargos son conocidos como “*titulares de la administración Pública*”, es decir,

⁶⁰ Constitución Política del Estado de Puebla. Óp. cit.

⁶¹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Puebla. Óp. Cit.

el gabinete del gobernador. Ello en función de lo establecido en el tercer dispositivo legal de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla..

Art. 3. Para el despacho de los asuntos que le competen, el Gobernador del Estado se auxiliará de las Dependencias y Entidades, con apoyo en la Constitución Política del Estado de Puebla, la Ley de Egresos del Estado, la presente Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables.⁶²

2.3 Fundamento de las facultades del Ejecutivo

No obstante a las directrices establecidas por la teoría de la división de poderes, – la cual, cabe destacar ya ha sido superada por la misma dinámica institucional – dentro de la misma, los matices pueden variar, esto es, que la división de poderes no resulta ajena al régimen presidencialista o al régimen denominado como parlamentario.

Ya se ha reiterado en varias ocasiones que la división de poderes además de ser un requisito *sin ecua non* para la determinación y funcionamiento de los Estados Constitucionales, representa un mecanismo de restricción al ejercicio del poder, a través de controles internos y limitaciones recíprocas. Sin embargo, no todo Estado Constitucional se rige bajo los mismos lineamientos y parámetros políticos, no obstante a que todos dividen al poder para su ejercicio; la pregunta obligada sería; ¿qué determina el tipo de sistema político que guarda un Estado?, al respecto, Armando Alfonso Jiménez propone lo que en subsecuentes líneas se citará;

Precisamente, la división de las funciones configura las formas que puede adoptar el poder público, principalmente la correlación que media entre el presidente y el parlamento. El equilibrio recíproco entre ellos o el predominio de uno sobre el otro es lo que determina el tipo de sistema político.⁶³

⁶² *Ibíd.*

⁶³ Cuaderno *la división de poderes*, serie: *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp.21-23. En Alfonso Jiménez, Armando, et al., *¿Un gobierno de gabinete en México? Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, 2007, p. 3

Para los fines que persigue este trabajo, resulta indispensable explicar qué tipo de régimen se lleva a cabo en un estado cuando el predominio político lo detenta el parlamento y/o cuando el régimen político se encuentra más inclinado hacia las facultades del presidente. Esto, implica saber “la dinámica de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo y en particular a las modalidades de elección de los dos organismos, su título de legitimidad y el balance de sus prerrogativas”.⁶⁴

Es por lo anteriormente expuesto que las siguientes líneas estarán dedicadas a explicar conceptualmente al régimen parlamentario, así como al régimen presidencialista.

2.3.1. Régimen parlamentario

La génesis y la posterior evolución del sistema parlamentario, se puede encontrar en el gobierno de la Gran Bretaña. En este sistema político, el parlamento detenta un importante grueso de las facultades de operación del Estado, incluso su papel es de carácter principal frente a las facultades que pueda detentar algún otro Poder Constituido.

Como aproximación conceptual, es prudente y atinado sostener que el parlamento es una asamblea legislativa, o un par de ellas – si es que es bicameral⁶⁵ – cuya característica fundamental reside en el principio de representación de la voluntad popular. La enciclopedia jurídica lo define de la siguiente manera;

Órgano representativo que ejerce el poder legislativo. Su origen se remonta a la Constitución estamental medieval, surgida en los siglos XIII y XIV en Castilla, Aragón, Francia e Inglaterra, y que se caracteriza por la polarización del poder político en dos centros: el rey y la asamblea estamental. Ésta debía otorgar su consentimiento y consejo al rey para cada alteración sustancial del derecho, el establecimiento de nuevos tributos y los asuntos excepcionales o ardua negotia

⁶⁴ Pasquino, Giafranco, *Formas de gobierno*. En Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1997, p. 670.

⁶⁵ Una asamblea bicameral, alude a la existencia de dos cámaras, mismas que configuran la estructura del Poder Legislativo.

regni. Componían las asambleas los mellores et maiores terrae (alto clero y alta nobleza) y las ciudades principales, como centros de agrupación de la burguesía. Con el curso del tiempo, la asamblea estamental adopta, según los países, una configuración bicameral (reuniéndose conjuntamente clero y nobleza en una Cámara, frente a la del tercer estamento, estado llano o «común») o tricursal. Los componentes de la alta Cámara formaban los grupos tradicionalmente privilegiados, contando entre sus privilegios la exención de tributos, lo que explica que no intervinieran en su discusión, siendo éste el origen histórico de la preponderancia financiera de la Cámara baja. A partir de este esquema, el desarrollo fue distinto en los diferentes países: mientras en el continente europeo normalmente el absolutismo monárquico sustituyó a la constitución estamental basada en la dualidad rey/asamblea, en Inglaterra la antigua constitución pervivió, caracterizándose por un claro predominio del Parlamento sobre el rey. Entre los siglos XIV y XVII, los Comunes lograron acceder al poder legislativo; a partir de 1640, se esfuerzan por añadir a sus prerrogativas legislativas el control e incluso orientación de la política nacional. La revolución de 1688 y el Bill of rights sitúan al monarca bajo la dependencia del Parlamento, negándole el derecho de suspender la ejecución de las leyes y prohibiéndole establecer ningún impuesto o tasa sin el consentimiento de aquél. En los restantes países, las asambleas representativas se restablecen tras la Revolución francesa (primero en Francia, Constitución de 1791), surgiendo como órganos constitucionales destinados a ejercer primordialmente la función legislativa.

No es ésta la función exclusiva del Parlamento, que desarrolla también funciones de control continuado del Gobierno y de colaboración en la orientación política y en la formación de otros órganos constitucionales, así como, en ocasiones, funciones jurisdiccionales. Pese a este abanico de funciones, se habla de la crisis de la institución parlamentaria para designar el declinar del Parlamento (y correlativo ascenso del órgano ejecutivo o gobierno), fruto de su inadaptación a las realidades políticas, económicas y sociales del siglo XX.

Los Parlamentos se clasifican, atendiendo a su estructura, en unicamerales, bicamerales y pluricamerales, según que consten de una, dos o varias Cámaras. A su vez, las segundas Cámaras pueden ser de carácter aristocrático (Reino Unido), federal (Estados Unidos), corporativo (Constitución portuguesa de 1933) o de reflexión (Italia), y el bicameralismo puede ser pleno, cuando ambas Cámaras tienen

iguales poderes (Italia), o atenuado, si existe una desigualdad entre ellas (Alemania). Esta desigualdad o disparidad de atribuciones se justifica normalmente por una diferente composición, prevaleciendo la Cámara elegida por sufragio universal en la decisión legislativa y ejerciendo el control del gobierno. Ésta es también la razón de que las asambleas corporativas queden en las modernas democracias excluidas de la decisión, otorgándoles meras funciones consultivas (Francia: Consejo Económico y Social). (Sobre el Parlamento español, V. Cortes Generales).

Asamblea legislativa o asambleas deliberantes del estado, que tienen por misión principal votar las leyes y el presupuesto, y, a menudo, controlar a los ministros.

En el pasado, asamblea de los grandes del reino, que bajo los primeros Reyes de Francia se convocaba para tratar negocios importantes.

Cámara de los lores y de los comunes en Inglaterra.

El parlamento es, en doctrina constitucional, indispensable en el sistema de verdadera democracia con poderes independientes (ejecutivo, legislativo y judicial). Representa la voluntad y la soberanía populares, a la vez que la facultad legisladora. Puede ser unicameral o bicameral.⁶⁶

El modelo en referencia fue emulado y reproducido por varios Estados, cuyo funcionamiento ahora se erige bajo los lineamientos parlamentarios, dentro de algunas de las características que distinguen al sistema en referencia se pueden encontrar;

- La representación de la voluntad popular
- El control de la administración pública no es propiamente un ejercicio exclusivo de su titular

⁶⁶ Enciclopedia jurídica, edición 2014. Consultada el 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/parlamento/parlamento.htm>

- Está integrado por un gobierno que responde políticamente ante la asamblea legislativa y, en ciertos casos, puede tener la facultad para disolver al parlamento⁶⁷
- El jefe de Estado⁶⁸ es una persona diferente al jefe de gobierno⁶⁹
- El elenco de los partidos políticos es nutrido, lo cual en ocasiones funciona como una plataforma que permite la coordinación de las diversas fuerzas políticas, empero, también coadyuva a que la diversidad de ideologías políticas aleje más la cooperatividad institucional y política.

Es importante señalar que las amplias facultades que tiene el parlamento, dentro de este sistema político, puede desvirtuarse, de tal manera que dicho Poder Constituido pueda maniatar excesivamente al titular del ejecutivo, situación que conllevaría a una ineficiencia e ineficacia en la gobernabilidad del Estado.

2.3.2. Régimen presidencialista

Según la filosofía política de Montesquieu, estampada en su célebre obra *Del espíritu de las leyes*, apunta a identificar un mecanismo para soslayar la centralización del poder, al cual va a denominar división de poderes. En esta misma idea, señala que, “ninguno de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial debería de concentrar un número mayor de potestades porque ello degeneraría en una fuerza despótica que pondría en entredicho a las otras dos funciones”.⁷⁰

El prestigiado tratadista Alexander Hamilton, coautor de la afamada obra *el federalista*, sostuvo que el régimen presidencialista, es decir, un titular del Poder

⁶⁷ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Planeta, 1992, pp. 140-141.

⁶⁸ Se encarga de lo concerniente a la política exterior del Estado, por ejemplo: Representa al país en el exterior, preside actos protocolarios de política exterior, recibe funcionarios diplomáticos; en general lleva a cabo todas las funciones diplomáticas que el Estado requiere.

⁶⁹ Se encarga de lo relativo a la política interior del Estado, como muestra se puede advertir que sus facultades son los nombramientos de los titulares de los órganos públicos, el desarrollo, aplicación e implementación de los instrumentos jurídicos, la implementación y creación de políticas públicas, etcétera.

⁷⁰ Alfonso Jiménez, Armando, et al., op. cit., pp. 3-4.

Ejecutivo fuerte y con atribuciones amplias, era el mejor mecanismo para sostener a un diseño institucional republicano.

Dentro de esta arquitectura institucional que rige al presidencialismo destacan:

- La titularidad del Poder Ejecutivo es unipersonal
- Su cargo es transitorio
- Tiene amplias facultades políticas, además de las ejecutivas
- Facultad de veto de leyes
- Facultad de decretar indulto a reos
- Facultades diplomáticas
- Potestad para elegir libremente, sin restricción alguna, a su gabinete

Aquí radica el fundamento y la justificación que sostienen las anchas potestades que tiene el poder ejecutivo – tan a nivel federal como local –.

México se caracteriza por maniobrase bajo un régimen presidencialista, ello explica las amplias facultades que detenta su titular. Así lo explica Muñoz Ledo:

El presidencialismo mexicano, como ningún otro país del mundo, dominaba el ejecutivo con las mayores facultades constitucionales, políticas, simbólicas y hasta mitológicas. Era, hasta el año 2000 un sistema de partido dominante capaz de transformarse a sí mismo y de articular el mando de todas las instituciones del país para dárselo, en última instancia, a una sola persona; el presidente en turno.⁷¹

Inclusive, es mencionado por varios tratadistas que las facultades del ejecutivo federal eran tan prolijas, que incidían – directamente – en la designación de su sucesor y en la elección de los diferentes gobernadores de las entidades federativas que componen el territorio nacional.

⁷¹ *Revista proceso*, México, 23 de septiembre de 2000. En López Sosa, Eduardo. *La Administración Pública en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa, 2008, p. 329.

El prestigiado tratadista Jorge Carpizo, en su libro *El presidencialismo Mexicano*⁷², sostuvo varias causas mediante las cuales el sistema presidencialista nacional se degeneraba, de tal manera que uno de los ideales fundamentales de la división de poderes como lo es soslayar la centralización del poder, se veía amenazada.

- Es el jefe del partido permanente, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- La marcada influencia de la economía a través de los mecanismos del banco central, de los gobiernos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación.
- La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como lo son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernantes de las entidades federativas.
- La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

⁷² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1988, pp. 25-26.

- Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

El tema de un presidente nacional dotado de tan amplias facultades resulta muy controvertido y admite un sinnúmero de matices, sin embargo el analizar dicho tópico – en estos momentos – superaría los propósitos de este pequeño trabajo.

Respecto a lo que nos incumbe, y en atención a lo supramencionado, resulta poco sorprendente vislumbrar y notar las exacerbadas facultades constitucionales del gobernador constitucional de Puebla, ya que, como se apuntó con anterioridad, los gobiernos locales son – casi – una emulación de lo que acaece a nivel federal.

Bajo la misma temática, y no perdiendo de vista lo relativo al régimen presidencialista, se analizará la tipología de las facultades y atribuciones del Ejecutivo Estatal. Esto en virtud de que, como bien es sabido, por mandato constitucional, en México contamos con un régimen presidencial, mismo que no ha sido sujeto a cambios o reformas sustanciales a lo largo del enorme elenco de reformas que ha sufrido nuestra Ley Primaria.

2.3 Tipología de sus facultades

Dentro de las atribuciones principales del titular del poder ejecutivo estatal destacan, por un parte, la ejecución de las leyes emanadas del órgano legislativo y, por otra parte, dirigir la política interna de la entidad federativa, todo ello, de acuerdo con el marco normativo que determina las pautas de actuación de este funcionario público.

Las facultades reservadas al titular del poder ejecutivo de Puebla, se encuentran reguladas en el dispositivo constitucional 79°, cuyo contenido es enunciativo, ya que, la operatividad de las facultades en comento, están reglamentadas por las leyes secundarias correspondientes.

Para fines didácticos, se cita, a continuación, el artículo constitucional referido en líneas anteriores:

Art. 79. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

I.- En el orden federal, las que determinen la Constitución y las leyes federales.

II.- Ejercer la representación general del Estado.

III.- Promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

IV.- Expedir reglamentos autónomos, decretos, órdenes y circulares de carácter y aplicación general, en los diversos ramos de Administración Pública.

V.- Hacer observaciones a los proyectos de leyes y decretos en los términos que dispone el artículo 64 de esta Constitución, y participar en la discusión de los mismos, por sí o por conducto del funcionario que al efecto comisione ante el Congreso.

VI.- Iniciar ante el Poder Legislativo, leyes y decretos, y pedirle que inicie ante el Congreso de la Unión lo que sea de competencia federal.

VII.- Autorizar, mediante convenios de reciprocidad que celebre con los Gobernadores de los Estados limítrofes, la entrada y paso de sus fuerzas de seguridad por el territorio del Estado.

VIII.- Imponer gubernativamente multa hasta por una cantidad equivalente al importe de cien días de salario mínimo, y hasta quince días de arresto, conforme a lo que dispongan las leyes.

IX.- Enviar al Congreso y en sus recesos, a la Comisión Permanente, los asuntos cuyo conocimiento corresponda al Poder Legislativo.

X.- Asumir el mando de la policía preventiva municipal, en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

XI.- Prestar a los tribunales el auxilio que demanden para el desempeño de sus funciones.

XII.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo juzgue necesario.

XIII.- Fijar la interpretación de la Ley de Ingresos y Egresos del Estado, así como de las disposiciones expedidas por el Ejecutivo.

XIV.- Cuidar, en los distintos ramos de la Administración, que los caudales públicos estén siempre seguros y se recauden e inviertan con arreglo a las leyes.

XV.- Controlar los ramos de la Administración Pública.

XVI.- Celebrar contratos y convenios con la Federación, Ayuntamientos y demás Estados de la República, sobre asuntos que beneficien a la Entidad.

XVII.- Celebrar convenios con los Ayuntamientos del Estado, respecto a la prestación de servicios públicos o administración de las contribuciones que les correspondan, cuando éstos no tengan la infraestructura suficiente para hacerlo; siempre que sea en forma temporal, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

XVIII.- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

XIX. Someter a la aprobación del Congreso, la enajenación de bienes inmuebles propios de los Municipios y los contratos que celebren los Ayuntamientos, cuando tengan una duración mayor del período para el cual hubieren sido electos.

XX.- Someter a la aprobación del Congreso, la enajenación de bienes inmuebles propios del Estado.

XXI.- Nombrar y recibir la protesta de los funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no corresponda legalmente a otra autoridad, así como removerlos y suspenderlos, sin goce de sueldo.

XXII.- Conocer de las licencias y renunciaciones de los funcionarios y empleados a quienes nombre, en los casos en que esta Constitución o las leyes no dispongan otra cosa.

XXIII.- Establecer un sistema de modernización administrativa, así como promover el constante perfeccionamiento de la Administración Pública y el uso de tecnologías de la información, de acuerdo con las necesidades y recursos de la Entidad, para el mejor despacho de los servicios públicos que prestan las dependencias y entidades;

XXIII bis.- Establecer el Servicio Civil de Carrera para los servidores públicos de la Administración Pública Estatal, en el que se regulará el ingreso, permanencia, promoción y en su caso, remoción de los servidores públicos, con criterios de calidad, eficiencia, mérito, lealtad, objetividad, legalidad, imparcialidad y equidad.

XXIV.- Conceder indulto a los sentenciados del orden común.

XXV.- Celebrar convenios con la Federación o con los Estados del País, para que los reos de nacionalidad mexicana sentenciados por delitos del orden común, que lo soliciten, puedan cumplir su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal o de los Estados de su origen o residencia, de conformidad con las leyes de la materia.

XXVI.- Organizar el Sistema Penitenciario de la Entidad, sobre la base del trabajo, capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para alcanzar la reinserción a la sociedad.

XXVII.- Implementar y vigilar en el ámbito administrativo, el Sistema de Justicia para Adolescentes y de asistencia social a personas menores de edad, sobre la base de la especialización institucional, la protección integral y el interés superior de la niñez.

XXVIII.- Fomentar la educación, en todos sus niveles, conforme a las bases establecidas por el artículo 3o de la Constitución General de la República.

XXIX.- Dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en la Entidad y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, con arreglo a las leyes de la materia.

XXX.- Decretar la expropiación por causa de utilidad pública, en los términos que disponga la ley.

XXXI.- Proponer al Congreso la creación o supresión de los organismos a que se refiere la fracción XXVI del artículo 57.

XXXII.- Crear o suprimir empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones auxiliares de la Administración Pública.

XXXIII.- Promover cuanto fuere necesario para el progreso económico y social del Estado.

XXXIII Bis.- Instrumentar políticas públicas en materia de atención y apoyo a migrantes poblanos.

XXXIV.- Solicitar al Instituto Electoral del Estado someta a referéndum las leyes que apruebe el Congreso del Estado consideradas particularmente trascendentales para el orden público o el interés social del Estado, en los términos que establezca esta Constitución y la ley de la materia;

XXXV.- Solicitar al Instituto Electoral del Estado someta a plebiscito, en los términos que disponga la ley respectiva, propuestas de actos o decisiones de su gobierno, considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado;

XXXVI.- Las demás que le confieren las leyes.

Es visible que las obligaciones del titular del ejecutivo, no sólo están consagradas en la ley fundamental de nuestra entidad federativa, sino que, también, el enorme cuerpo normativo-legal que impera en Puebla va a grabar más obligaciones con respecto a la actuación del gobernador de nuestro Estado.

No obstante a lo anteriormente señalado, la doctrina – para un mejor entendimiento – se ha encargado de establecer una tipología respecto a las facultades del titular del poder ejecutivo, dentro de las cuales se distinguen; a) facultades jurisdiccionales, b) facultades legislativas o de creación de normas, c) facultades metaconstitucionales o políticas y d) las facultades discrecionales, o administrativas.

De la siguiente manera lo expresa Diego Valadés; “Al gobierno⁷³ le incumben cuatro tipos de funciones; políticas, normativas, administrativas y jurisdiccionales.”⁷⁴

2.3.1 Facultades jurisdiccionales

Las facultades jurisdiccionales propias del titular del poder ejecutivo, se traducen de diversa manera, ello consagrado en el texto constitucional poblano. Éstas refieren a aquellas en las que dicho funcionario, tiene la atribución de dirimir controversias, o incidir de manera directa o indirecta en la impartición de justicia en la Entidad Federativa; si bien es cierto, este tipo de facultades son preponderantemente propias de los órganos judiciales, no menos cierto es que, el Ejecutivo cuenta con este tipo de facultades, pero sólo de manera excepcional. Asimismo;

De acuerdo con los diferentes sistemas, las funciones jurisdiccionales se ejercen a través del sistema contencioso y de los demás tribunales de naturaleza administrativa que, por lo mismo, no forman parte de la estructura del órgano judicial del poder. Su funcionamiento en ningún caso excluye el control jurisdiccional de la administración. En el ejercicio de estas funciones el gobierno tiene que actuar conforme al principio de legalidad.⁷⁵

Dentro de este tipo de facultades podemos ejemplificar con lo previsto en la fracción XI del artículo 79° de la Constitución Poblana

⁷³ Cuando el juriconsulto alude a Gobierno, se refiere al ente gubernamental que conocemos como administración pública

⁷⁴ Valadés, Diego. *El gobierno de Gabinete*, México, IJ-UNAM, 2006, p. 25.

⁷⁵ *Ibíd*em, p. 26.

- Prestar a los tribunales el auxilio que demanden para el desempeño de sus funciones.

Esto puede verse materializado en la actividad de las juntas de conciliación y arbitraje locales, así como en las funciones del tribunal de arbitraje, cuyo ejercicio es materialmente jurisdiccional, sin embargo, dependen del poder ejecutivo. Si bien es cierto, ya se habilitó, por medio de una iniciativa presidencial y con la anuencia del congreso federal, que las controversias en materia laboral sean ventiladas en sede jurisdiccional, no menos cierto es que, los referidos asuntos siguen ventilándose en sede administrativa.

Por otro lado, la porción constitucional 12, fracción X, párrafo cuarto de la Constitución poblana, así como su similar número 57, fracción XIV establecen;

Art 12.- Las leyes se ocuparán de:

...

X.- Establecer la organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, así como las disposiciones que regulen los procedimientos y recursos contra sus resoluciones.

Los Magistrados del Tribunal serán designados por el Gobernador del Estado y ratificados por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado.

Art 57.- Son facultades del Congreso:

...

XIV.- Elegir a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia a propuesta en terna del Ejecutivo; y ratificar por mayoría de los miembros presentes del Congreso a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa designados por el Ejecutivo del Estado, así como designar al integrante del Comité Consultivo del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado que le corresponda.

En tal sentido, como se indicó al inicio de este epígrafe, las facultades jurisdiccionales del ejecutivo, también engloban lo relativo a incidir directa o indirectamente en los temas de impartición de justicia, y en ese orden de ideas, los numerales constitucionales que arriba constan, son fieles representantes de las facultades jurisdiccionales del Gobernador de Puebla. Mucho se ha criticado esta actividad, ya que se considera como un debilitamiento a la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, no obstante es una facultad que impera en el constitucionalismo poblano.

Con la finalidad de ejemplificar lo que arriba obra, es sensato poner de manifiesto a los últimos Magistrados – propietarios y suplentes – que integran el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, cuyos cargos fueron publicados, mediante acuerdo del Honorable Congreso del Estado de Puebla, en el Periódico Oficial del Estado el día 31 de enero de 2017. Nos referimos a los Magistrados;

- HÉCTOR SÁNCHEZ SÁNCHEZ MAGISTRADO PROPIETARIO
- HUMBERTO ARRÓNIZ MEZA MAGISTRADO SUPLENTE
- GABRIEL MARCOS MORENO GAVALDÓN MAGISTRADO PROPIETARIO
- DAVID PAZ MORENO MAGISTRADO SUPLENTE
- RAYMUNDO ISRAEL MANCILLA AMARO MAGISTRADO PROPIETARIO
- ELIA DEL CARMEN GUARNEROS PEREA MAGISTRADA SUPLENTE

Los anteriores nombramientos fueron propuestos en terna por el Titular del Ejecutivo de ese entonces, el exgobernador, Rafael Morenos Valle Rosas, por conducto de su Secretario General de Gobierno, Diódoro Humberto Carrasco Altamirano, mediante los oficios SGG/161/2016, SGG/034/2017, SGG/035/2017 y SGG/036/2017; lo anterior se hizo de conformidad con lo previsto en los artículos 57 fracción XIV y 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Para fines didácticos se toma a bien citar a la letra los considerandos que fundamentaron y motivaron el nombramiento de los Magistrados a que referimos;

EL HONORABLE QUINCUAGÉSIMO NOVENO CONGRESO
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA

CONSIDERANDO

Que, en Sesión Pública Ordinaria celebrada con esta fecha, el Pleno de esta Soberanía tuvo a bien elegir y nombrar a quienes se desempeñarán como Magistrados Propietarios y Suplentes, respectivamente, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla. Que con fecha veintidós de julio del año dos mil dieciséis, el ciudadano Diódoro Humberto Carrasco Altamirano, Secretario General de Gobierno del Estado, por acuerdo del ciudadano Rafael Moreno Valle Rosas, Titular del Poder Ejecutivo del Estado, presentó al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, el oficio número SGG/161/2016, mediante el cual envía la propuesta en terna para la elección y nombramiento del ciudadano que haya de cubrir la vacante con motivo del retiro voluntario del ciudadano Fernando Humberto Rosales Bretón. En fecha veintisiete de enero del año en curso, el ciudadano Diódoro Humberto Carrasco Altamirano, Secretario General de Gobierno del Estado, por acuerdo del ciudadano Rafael Moreno Valle Rosas, Titular del Poder Ejecutivo del Estado, presentó al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, los oficios números SGG/034/2017, SGG/035/2017 y SGG/036/2017, mediante los cuales envía las propuestas en terna para la elección y nombramiento de quienes hayan de cubrir las vacantes con motivo de los retiros voluntarios de la y los ciudadanos Fernando Humberto Rosales Bretón, Consuelo Margarita Palomino Ovando y León Dumit Espinal, aprobados en Sesiones Plenarias del Tribunal Superior de Justicia del Estado de fechas veintidós de octubre de dos mil quince, veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis y doce de enero de dos mil diecisiete, respectivamente.

De igual manera, con fecha treinta de enero el ciudadano Diódoro Humberto Carrasco Altamirano, Secretario General de Gobierno del Estado, por acuerdo del ciudadano Rafael Moreno Valle Rosas, Titular del Poder Ejecutivo del Estado, presentó al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, el oficio número SGG/038/2017, toda vez que la ciudadana Vania Giovana Peñasco Sosa declinó ser propuesta en la terna sometida al Poder Legislativo el veintisiete de enero del presente año, por tanto envía nueva propuesta en terna del Ejecutivo del Estado para la elección y nombramiento de quien haya de cubrir la vacante del ciudadano Fernando Humberto Rosales Bretón.

Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 fracción XIV y 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, fueron remitidas por el Titular del Poder Ejecutivo las propuestas en terna para la elección y nombramiento de los ciudadanos que serán elegidos y nombrados por este Órgano Legislativo para cubrir las vacantes de Magistrados Propietarios y Suplentes del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla. De las ternas propuestas, las y los Diputados integrantes de la Quincuagésimo Novena Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, tuvieron a bien determinar, los nombres de quienes deberán cubrir las vacantes referidas, de entre las personas que acreditaron y cumplieron los requisitos para ser consideradas a desempeñar dichos encargos.

En este sentido, el Pleno del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, en ejercicio de sus facultades previstas en los artículos 57 fracciones XIV y XXIII y 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, y conforme lo previsto en los numerales 14, 172 y 180 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, eligirá y nombrará una vez acreditados los requisitos señalados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, a los ciudadanos que deberán cubrir las vacantes como Magistrados Propietarios y Suplentes del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

El presente Acuerdo se somete a consideración del Pleno del Honorable Congreso del Estado de Puebla, determinándose aprobarlo en todos sus términos, lo anterior con el objeto de que se proceda a elegir y nombrar a quienes se desempeñarán como Magistrados Propietarios y Suplentes, respectivamente, del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en los términos señalados en la legislación vigente. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 95 fracciones I a V y 116 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 57 fracciones XIV y XXIII, 87 y 89 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 14, 172 y 180 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; 134 y 135 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; y 120 fracción II del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla y demás relativos y aplicables, esta Soberanía tiene a bien expedir el siguiente:

Bajo esta tesitura, se traduce evidente que, el ejecutivo, a pesar de ser un poder preponderantemente administrativo, ello no implica que no pueda auxiliar a la administración de la justicia, a través de dirimir controversias de naturaleza jurisdiccional y/o incidir directa o indirectamente en la impartición de justicia de los consumidores de los servicios públicos.

2.3.2 Facultades de creación de normas o legislativas

El titular del Ejecutivo cuenta dentro de sus facultades con la de legislar, evidente es, que no en todas las materias y, en muchas ocasiones, no con alcances generales, sino sólo en el ámbito de la administración pública. De igual manera dicha facultad no es tan amplia como la del órgano parlamentario, cuyas funciones son preponderantemente la creación y desarrollo de la proliferación legislativa, empero, el Ejecutivo estatal puede, en ciertas hipótesis previstas en la Ley, legislar, igualmente se erige como un colaborador activo en el proceso legislativo.

A nivel federal, el doctor Miguel Carbonell Sánchez lo expresa de la siguiente manera;

El Presidente tiene muy diversas facultades en materia de creación normativa, ya sea para el efecto de dictar directamente normas jurídicas, o bien para el efecto de concurrir a procedimientos de creación normativa que llevan a cabo otros poderes (particularmente el Poder Legislativo).⁷⁶

De igual manera, Valadés lo señalada así;

Son funciones normativas la formulación de reglamentos, instructivos, manuales, circulares y normas técnicas. Estas últimas contienen enunciados de orden técnico, pero su observancia es vinculante para productores y prestadores de servicios. En el ejercicio de las funciones normativas el gobierno debe sujetarse a lo dispuesto

⁷⁶ Carbonell, Miguel. *Presidencialismo y creación legislativa, Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994, pp. 135-187.

por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes orgánicas y reglamentos de la propia constitución.⁷⁷

Si bien, la anterior cita alude a lo que acaece a nivel federal, no menos cierto es que a nivel local acontece algo similar, situación que ya se ha puesto de relieve a lo largo de la presente exposición.

Es claro que las facultades en referencia no se encuentran expresamente dispuestas en una porción normativa en específico, sino que son un bagaje de normas que, literal o hermenéuticamente, concesionan al titular del ejecutivo a incursionar en temas de proliferación legislativa.

Algunos ejemplos en lo relativo a este tipo de facultades, son los que se destacan a continuación:

- IV.- Expedir reglamentos autónomos, decretos, órdenes y circulares de carácter y aplicación general, en los diversos ramos de Administración Pública.

En lo correlativo a la fracción antes citada del artículo 79° Constitucional de Puebla, es importante recalcar que, como ya se mencionó con antelación, esta facultad si bien es legislativa, no tiene alcances generales, y sólo va en función de la buena administración del Poder Constituido que encabeza. Esto es, ser titular del poder ejecutivo le concesiona una facultad reglamentaria, en lo concerniente al poder constituido que dirige. La propia doctrina del derecho administrativo y de la administración pública ha bautizado a este tipo de reglamentos como *reglamentos ejecutivos*, esto es, reglamentos bajo el pleno yugo del sistema normativo vigente.

El propio Ignacio de Otto establece que los reglamentos ejecutivos son;

...los que se dictan en ejecución a una ley preexistente, función muy amplia que comprende tanto los reglamentos que detallan, desarrollan o complementan los

⁷⁷ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 25.

procesos legales, cuando aquellos que preparan la ejecución propiamente dicha disponiendo los instrumentos técnicos necesarios.⁷⁸

- III.- Promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

En lo que atañe a esta fracción, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido – a nivel federal, aludiendo a las facultades del ejecutivo federal, empero, criterio que es aplicable a los ejecutivos estatales – el criterio de que;

La facultad reglamentaria de las leyes, a cargo del titular del Ejecutivo Federal, consiste en la posibilidad de expedir disposiciones generales y abstractas al desarrollo, en detalle, de las prevenciones contenidas en la norma legal, a través de la determinación de los medios a emplearse para la aplicación de ésta a los casos concretos.

Incluso, el propio Víctor Blanco señaló en su obra “La normatividad administrativa y los reglamentos en México”, que los reglamentos sólo deben de fungir como medios de aplicación de la norma general, abstracta y obligatoria, razón por la cual debe ser una facultad exclusiva del ejecutor de la norma, es decir, del titular del ejecutivo.⁷⁹ Asimismo, hay quienes afirman que la facultad a la que refiere esta fracción ha ido en aumento, y cada vez se ha ido extendiendo de manera importante.

En este mismo conducto, es de inteligencia evidente que la facultad reglamentaria del ejecutivo del Estado representa una facultad de creación y desarrollo legislativo. En la LVIII legislatura, esta facultad del Ejecutivo Estatal fue accionada en más de 150⁸⁰ ocasiones, dentro de las cuales destacan – por su enorme impacto mediático, social y político – las siguientes iniciativas;

⁷⁸ Otto de, Ignacio. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1989, p. 217.

⁷⁹ Cfr., con Blanco, Víctor. *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, México, Fontamara, 2006.

⁸⁰ Información consulta el 29 de junio de 2016. Disponible en:

http://congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=111&limit=10&order=hits&dir=DESC&Itemid=116&limitstart=30

Iniciativa de Decreto por la que se reforma el artículo 409 y se adiciona el artículo 409 bis al Código de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla. De fecha 03.02.2011.

Iniciativa de Decreto por la que se reforman los artículos 1958 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla; se adicionan los artículos 1958 bis y 1958 ter del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla; 254, 255 y 256 del Código de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla; y se derogan los artículos 357, 358, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371 y 372 del Código de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla. De fecha 03.02.2011.

Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Puebla. De fecha 22.07.2011.

Iniciativa de Ley de Medios Alternativos en Materia Penal para el Estado de Puebla. De fecha 19.07.2012.

Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla. De fecha 03.02.2011.

Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones y la denominación del Capítulo Quinto del Título Quinto y se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla; y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla. De fecha 11.03.2011.

Iniciativa de Decreto que modifica la denominación del Capítulo Único; el artículo 86; y adiciona un Capítulo Segundo con sus respectivos artículos 94 bis, 94 ter, 94 quáter, 94 quinquies y 94 sexies, todos ellos del Título Quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. De fecha 03.02.2011.

Iniciativa de Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal del Estado Libre y Soberano de Puebla. De fecha 18.12.2011

Iniciativa de Decreto por la que se reforman el acápite del artículo 49, la fracción IX del artículo 65 y la fracción III del artículo 66 y se derogan los artículos 8 fracción VI, 40, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 86 fracción VI y 95 al 107 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla. De fecha 03.02.2011.

Iniciativa de Ley de Extinción de Dominio del Estado Libre y Soberano de Puebla. De fecha 03.02.2011.

Asimismo, por lo que concierne a la LIX legislatura, la facultad en referencia ha sido operada en 195⁸¹ ocasiones, entre las que se destacan las siguientes;

Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Bienestar Animal del Estado de Puebla.

Iniciativa de Decreto que crea el Instituto de Profesionalización del Magisterio Poblano.

Iniciativa de Decreto por virtud del cual se reforma el artículo 865 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla

Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Estado de Puebla.

Bien, como se puede advertir de lo anteriormente citado, se confluje que la facultad de iniciativa de leyes, reviste una prolija y enorme importancia dentro de la administración pública estatal, de ahí la suma injerencia que tiene en titular del ejecutivo dentro del proceso de creación de normas.

Por otro lado, las facultades de índole legislativa no se limitan a lo supra expuesto, existen más facultades que se tildan de legislativas, cuyo contenido obra a continuación;

⁸¹ Información consultada el 29 de junio de 2016. Disponible en: <http://congresopuebla.gob.mx/buscadores/iniciativas/index.php>

- V.- Hacer observaciones a los proyectos de leyes y decretos en los términos que dispone el artículo 64 de esta Constitución, y participar en la discusión de los mismos, por sí o por conducto del funcionario que al efecto comisione ante el Congreso.
- VI.- Iniciar ante el Poder Legislativo, leyes y decretos, y pedirle que inicie ante el Congreso de la Unión lo que sea de competencia federal.

Por lo que concierne a estas dos facultades que anteceden – la de iniciar leyes ante el Congreso y a la de hacer observaciones a los proyectos de leyes y decretos en los términos que dispone el artículo 64 de esta Constitución, y participar en la discusión de los mismos – es importante precisar que no son propiamente facultades legislativas, sin embargo si revisten carácter de intervención en el proceso legislativo, lo que dota de cualidades legislativas al titular del ejecutivo, ya que, como se refirió con anterioridad, el ejecutivo concurre en conjunto con el Poder Legislativo en procesos de creación y desarrollo normativo.

Esta facultad tiene una larga historia en nuestro decurso histórico como Nación, para ello tenemos que remitirnos a la Constitución de Cádiz, la cual su numeral 171, fracción 14 establecía que una de las facultades del Rey, además de sancionar y promulgar las leyes, era la de hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducente al bien de la nación, para que deliberen en la forma prescrita. Como se puede observar, la influencia para que ahora el titular del ejecutivo tenga esta importante participación en el proceso legislativo, viene de antaño.

Con la finalidad de ejemplificar la importancia de esta actividad del Gobernador del Estado de Puebla, vertemos información obtenida por el Congreso de Puebla, misma que contiene que en el periodo de administración del ex gobernador, Rafael Moreno Valle, se llevaron a cabo, a petición de él en su investidura de titular del ejecutivo estatal, 198 iniciativas, de las cuales, 987 fueron aprobadas.

- XIII.- Fijar la interpretación de la Ley de Ingresos y Egresos del Estado, así como de las disposiciones expedidas por el Ejecutivo.
- XXXI.- Proponer al Congreso la creación o supresión de los organismos a que se refiere la fracción XXVI del artículo.

En lo que respecta a las facultades arriba transcritas, el gobernador se reviste como un colaborador directo de la creación y desarrollo de normas, en virtud de que se le reconoce su derecho de iniciativa; de promulgación, publicación, etcétera.

2.3.3 Facultades Metaconstitucionales o políticas

Ésta es una de las facultades más cuestionadas que detenta el titular del poder ejecutivo, ya que supera cualquier tipo de autoridad o atribución prevista en la constitución o en las leyes reglamentarias. Sin embargo, los doctrinarios establecen la importancia de la referida potestad, dado que como ha quedado documentado en un sinnúmero de obras, como la de Cossio, en la cual sostuvo que el titular del Poder Ejecutivo designaba directamente a su sucesor, e inclusive, sus facultades e influencia eran tan amplias que detentaba el poder para designar a los gobernadores de los Estados. Empero, este tipo de facultades, en los últimos años, han disminuido de incidencia fáctica en la actividad operacional del Estado.

Las facultades en referencia fueron y han sido posibles, derivado de la realidad política de nuestro país, las coyunturas sociales, económicas y políticas, permitieron – y en algunos casos obligaron – a que la forma de hacer política en México, permitiera que el titular del ejecutivo gozara de tan amplias atribuciones extraconstitucionales. Carbonell y Salazar mencionan al respecto;

Desde inicios del siglo XX el presidencialismo mexicano se había caracterizado porque el presidente de la República gozaba además del catálogo de facultades que derivan del marco legal, de otro importante acervo de “atribuciones” extrajurídicas, fruto de nuestra realidad política. Más allá de las normas jurídicas, el presidente de México había acumulado una amplia gama de funciones que le permitieron invadir esferas de acción de otros poderes y controlar en la práctica toda la vida política de

la nación. Esta situación, que tiene su origen en la época posrevolucionaria y, como hemos subrayado, adquiere forma con el presidente Lázaro Cárdenas, ahora, a raíz de las transformaciones al sistema político que se han dado en el marco de la transición, tiende a desaparecer.⁸²

Si bien, lo antes descrito le atañe al denominado orden jurídico federal, la visión no se puede apartar a que la antedicha situación acontecía – y en algunos lugares aún acontece – en los gobiernos del orden local, esto es, que los Gobernadores de las entidades federativas – prácticamente – elegían a sus sucesores, además de *poner* a los ediles de los distintos Ayuntamientos que configuran los estados.

Estas facultades, sin lugar a dudas, ayudan a comprender el presidencialismo a la mexicana⁸³ que operaba y en algunos lares opera dentro del territorio nacional.

Existen un sinnúmero de estudios – de índole histórico, sociológico, jurídico, etcétera – que se ocupan de investigar y, a su vez, explicar la existencia de las facultades metaconstitucionales emanadas del presidencialismo mexicano, a través de los cuales se exponen las razones que permiten concluir la existencia fáctica y sociológica de las aludidas facultades. Ya se mencionaron algunas, cuya génesis se encuentra al seno del pensamiento del jurisconsulto Jorge Carpizo. Dicho en otras palabras;

[...]a) “el presidente es el jefe del partido dominante”, b) “la debilidad del poder legislativo”, c) la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia”, d) “la marcada influencia del presidente en la economía”, e) “la fuerte influencia del presidente en la opinión pública a través de los controles que tiene respecto de los medios masivos de comunicación”, “[...] g) “un elemento psicológico: ya que en lo

⁸² Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar, Pedro, op. cit., p.p. 133-134.

⁸³ Término acuñado por Miguel Carbonell y Pedro Salazar en su obra *División de poderes y régimen presidencial en México*.

general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione”.⁸⁴

Aunado a esto, tanto a nivel estatal como a nivel federal, se tiene una falsa idea – por parte de los activos sociales y de los efectivos gubernamentales – de que la administración pública está diseñada jerárquicamente en términos de ordenes jurídicos, queremos decir, que el Presidente de la República es el jefe de los Gobernadores y, a su vez, estos son los jefes de los Alcaldes municipales. Escenario erróneo, en virtud de que la doctrina filosófica-política del federalismo reside en la coexistencia armónica de dos órdenes normativos independientes en cláusulas jerárquicas; donde la relación es de coordinación, ya que cada uno de estos ordenes tiene competencias, facultades y atribuciones diferentes, determinadas constitucionalmente, mas no jerárquicamente.

Existen simpatizantes de la idea relativa a que las facultades metaconstitucionales del titular del Poder Ejecutivo Federal y sus análogos en las distintas entidades federativas son cosa del pasado, mas sin embargo, esto no es del todo una realidad fáctica, en muchos lugares de nuestro país el peso político, de los distintos actores que detentan los cargos antes mencionados, tienen una influencia amplísima respecto a las decisiones de los funcionarios de otros poderes al mismo nivel jurídico (influencia horizontal) y de los funcionarios en otro nivel de gobierno (influencia vertical).

Muchos tratadistas refieren a que este tipo de facultades, que están al margen del *corpus iuris* son nocivas y perniciosas para el desarrollo de las actividades institucionales y gubernamentales, no obstante existieron y aún existen en algunos casos, razón por la cual deben ser tomadas en cuenta para estudios análogos. En virtud de que éstas no son, sino, el resultado de una fuerte herencia política e institucional.

⁸⁴ Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar, Pedro, *óp. cit.*, p.p. 133-134.

2.3.4 Facultades administrativas

Las facultades de índole administrativa son – por excelencia – las propias de la administración pública y, por resultante, de su titular, situación que ya quedó justificada en el primer capítulo de este trabajo, cuando se habló sobre la teoría residual de las funciones.

La propia Carta Magna nacional y la Constitución del Estado de Puebla consagran porciones normativas traducidas como competencias, facultades y atribuciones de índole administrativo para el titular del ejecutivo estatal.

En este orden de ideas, es inconcuso que las facultades que no hemos citado con anterioridad;⁸⁵ con respecto a las facultades jurisdiccionales, legislativas y metaconstitucionales, son las facultades de cualidad administrativa, dentro de las cuales se distinguen:

- La ejecución de normas
- Tener el mando de los cuerpos de seguridad pública
- Promulgar normas que emanen del proceso legislativo ordinario
- Dirigir la política interior del Estado
- Facilitar las condiciones necesarias para la impartición de justicia
- Conceder indultos
- Convocar a sesiones extraordinarias al Congreso local
- Nombrar y remover libremente a los titulares de la administración pública centralizada y paraestatal
- Tiene la responsabilidad de direccionar la política interna estatal y, por consiguiente, de elaborar el diseño de las políticas públicas, sí como, de su aplicación e implementación

En lo concerniente al dinamismo del régimen presidencial, se debe destacar que todas las facultades, antes mencionadas, con las que cuenta el ejecutivo del estado

⁸⁵ Aludimos a la teoría residual de las funciones, tópico que ya fue tratado en el capítulo anterior.

Libre y soberano de Puebla, para ser implementadas y sean susceptibles de ser materializadas, se tienen que incorporar a un esquema de proyección, planeación y trabajo, las cuales tendrán visibilidad fáctica a través de los actos administrativos y/o por medio de los actos de gobierno. Asimismo, dichos actos son los creadores de las políticas públicas, cuya finalidad es direccionar los destinos integrales del Estado (población, gobiernos y territorio; según propuestas tradicionales).

Respecto a las facultades administrativas del ejecutivo – estatal y federal – ya descritas y expuestas en líneas anteriores, la autonomía para ejecutarlas es una característica indispensable del régimen presidencialista de nuestro sistema político, de ahí que dicha autonomía sea amplia y sustanciosa.

2.4 Libertad negativa

El vocablo *libertad*, así como un sinnúmero de vocablos en nuestro idioma – español – goza de un grueso y nutrido elenco de definiciones y/o conceptualizaciones, inclusive el propio Carlos Luis de Secondat lo entendía de esta manera, ya que dentro de su amplia exposición en el espíritu de las leyes, se ocupó en explicar lo que era libertad desde una perspectiva política-gubernamental.

No hay palabra que tenga más acepciones y que de tantas maneras diferentes haya impresionado los espíritus, como la palabra *libertad*. Para unos significa la facilidad de deponer al mismo a quien ellos dieron un poder tiránico; para otros la facultad de elegir a quien han de obedecer; algunos llaman libertad al derecho de usar armas, que supone el poder recurrir a la violencia: muchos entienden que es el privilegio de no ser gobernados más que por un hombre de su nación y por sus propias⁸⁶ leyes.

La Real Academia de la Lengua Española define a la libertad como:

1. f. Facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos.
2. f. Estado o condición de quien no es esclavo.

⁸⁶ Montesquieu, óp. cit., p. 143.

3. f. Estado de quien no está preso.
4. f. Falta de sujeción y subordinación.
5. f. En los sistemas democráticos, derecho de valor superior que asegura la libre determinación de las personas.
6. f. Prerrogativa, privilegio, licencia.
7. f. Condición de las personas no obligadas por su estado al cumplimiento de ciertos deberes.
8. f. Contravención desenfrenada de las leyes y buenas costumbres.
9. f. Licencia u osada familiaridad.
10. f. Exención de etiquetas.
11. f. Desembarazo, franqueza.
12. f. Facilidad, soltura, disposición natural para hacer algo con destreza.

En la misma tendencia de lo anteriormente expuesto, y en aras de cohesionar la enorme variedad de definiciones que la Real Academia de la Lengua Española le da al vocablo *libertad*, se puede establecer que, *libertad* refiere a la ausencia o carencia de oposición para hacer algo, pensar algo y/o materializar algo.

Es importante desglosar las diversas acepciones y connotaciones que tiene la locución *libertad*, ya que su taxonomía es nutrida y amplia.

2.4.1. La libertad como derecho

Para poder determinar lo que es la libertad como derecho humano, es menester realizar una aproximación conceptual de lo que es un derecho humano. Al respecto, cabe recordar que los derechos humanos tienen un sinnúmero de definiciones o conceptualizaciones como pensadores se han ocupado de distraer su tiempo en estudiarlos, se toma a bien citar un texto del aquí suscrito para poder aterrizar esta idea;

Dicho lo anterior, es menester tener presente que los Derechos Humanos tienen un sin número de definiciones, ya que están integrados por una sintagma polisémica. Del mismo modo es irrefutable que no existe un asentimiento común

en lo que incumbe a definirlos, por ello que no es aventurado mencionar la existencia de tantas definiciones o conceptualizaciones como pensadores y escritores que se han ocupado de ellos, pese a esto se delibera pertinente apoyarse del pensamiento de Ernesto Garzón Valdés, cuando escribe que los derechos humanos protegen bienes básicos, y que estos últimos son aquellos que resultan necesarios para la realización de cualquier plan de vida.⁸⁷

Por otro lado, resulta pertinente remitirse a la definición de derechos humanos que otorga la Organización de las Naciones Unidas, dado que es una definición universalmente aceptada, aunque ello no implique que se considere insuficiente;

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.⁸⁸

Bajo la inteligencia de lo anteriormente plasmado, se puede establecer, de manera más precisa, ¿qué es la libertad? - Entendida ésta como un derecho humano - es la potestad que tiene todo ente para hacer lo que quiera dentro del marco de la ley. Representa uno de los bastiones fundamentales de los derechos, en razón de que sin su reconocimiento muchos de esos derechos no podrían ejercerse. Esto es, el derecho a estudiar, a transitar, a practicar la religión o profesión que más agrade, a trabajar, a tener momentos de esparcimiento, serían una abstracción o ilusión si la persona no pudiera ejercerlos sin presión o coacción externa. Es un concepto estrechamente vinculado al de democracia. De igual manera, el propio Hobbes estableció que;

⁸⁷ Reyes Negrete, Jorge. "La actuación de la Administración Pública dentro del marco del artículo 1° Constitucional", Revista DIKÉ, México, 2016, núm. 19, Editada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, p. 123.

⁸⁸ Información consultada el 6 de octubre de 2016. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=448&Itemid=249

Libertad significa, propiamente, ausencia de oposición; por oposición quiero decir impedimentos externos del movimiento (...) Un hombre libre es aquel que, en aquellas cosas que puede hacer en virtud de su propia fuerza e ingenio, no se ve impedido en la realización de lo que tiene voluntad de llevar a cabo.

2.4.2. Aproximación teórico-conceptual de libertad negativa

La libertad negativa se puede entender como aquella libertad de ejecutar o realizar cualquier acto, bajo el único condicionamiento de que un agente externo así lo permita, es decir, existe discrecionalidad para operar pero bajo los mantos de un cuadro ajeno al activo que pretende ejercer su derecho a la libertad.

2.4.3. Libertad negativa del Gobernador. Relación con sus facultades discrecionales

Bajo el concepto que arriba consta, se puede confluir que la libertad negativa del Gobernador, mora en que todas sus facultades discrecionales, administrativas, jurisdiccionales y legislativas se encuentran previstas y permitidas en andamiajes jurídicos, situación indispensable en un Estado de Derecho, es en este contexto, que las facultades discrecionales del Ejecutivo están concesionadas por un *copus iuris* existente para tal cometido.

TERCER CAPÍTULO

INTEGRACIÓN DEL GABINETE DEL TITULAR DEL EJECUTIVO ESTATAL

3.1 Facultades discrecionales del Titular del Ejecutivo del Estado de Puebla

Como ya se aludió en el capítulo anterior, el Titular del Ejecutivo detenta facultades de distinta naturaleza; legislativas o de creación de normas, metaconstitucionales, jurisdiccionales y administrativas. Es precisamente de estas últimas donde se derivan las facultades discrecionales del referido funcionario público.

La discrecionalidad, según la Real Academia de la Lengua Española, debe entenderse como;

1. adj. Que se hace libre y prudencialmente
2. adj. Dicho de una potestad gubernativa: Que afecta a las funciones de su competencia que no están regladas
3. adj. Dicho de un servicio de transporte: Que no está sujeto a ningún compromiso de regularidad.

Por lo tanto, la discrecionalidad está vinculada estrechamente con el quehacer que se deja al arbitrio de una persona física, jurídico-colectiva, organismo y/o autoridad gubernamental que se encuentra facultada y tiene las atribuciones correlativas.

Como resultado de lo anteriormente descrito, se puede ultimar que cuando se habla de las facultades discrecionales del Titular del Ejecutivo del Estado de Puebla, se está manifestando y apuntando a aquellas facultades y atribuciones que se encuentran a su libre arbitrio, de manera autónoma y libre para determinar, cuyo contenido debe estar contenido en una norma jurídica que lo concesione para tal cometido.

La facultad discrecional por excelencia del Ejecutivo Estatal es – sin duda – el nombramiento y libre remoción de los titulares de la administración pública

centralizada y paraestatal. Escenario que será descrito a detalle en las subsecuentes líneas.

3.1.1. El mecanismo de designación de los titulares de la Administración Pública Centralizada en Puebla

“En cuanto a la organización del gabinete la mayor parte de las Constituciones disponen que se trata de una materia legal”⁸⁹, situación que en nuestro Constitucionalismo a nivel federal y local no observa de esa manera; dado que como veremos, su composición a resultado de materia Constitucional.

Ahora bien, como ya se dijo, el nombramiento y remoción de los titulares de la Administración Pública centraliza y paraestatal es una facultad administrativa y, a su vez, discrecional del Gobernador del Estado de Puebla.

Esta facultad, en nuestro sistema jurídico, tiene una amplia historia. A nivel Federal data desde la Constitución de 1824, en su precepto 110, fracciones IV, VI, VII y IX.

110.- Las facultades del presidente son las que se siguen:

...

IV.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado,

VI.- Nombrar a los gefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejercito permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno.

VII.- Nombrar los demás empleados del ejercito permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes,

IX.- Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes.⁹⁰

⁸⁹ Valadés, Diego, *op.cit.*, p. 40.

⁹⁰ Información consultada el 6 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>

En las Leyes Constitucionales de 1836, la referida atribución hallaba lugar en *la cuarta ley* – organización del Supremo Poder Ejecutivo – en los dispositivos 15, fracción VI y 17, fracciones X, XI XII, XIII y XIV.

Art. 15. Son prerrogativas del Presidente de la República:

...

VI.- Nombrar libremente a los Secretarios del Despacho, y poderlos remover siempre que lo crea conveniente.

Art. 17. Son atribuciones del Presidente de la República:

...

10.ª Nombrar a los Consejeros en los términos que dispone esta ley.

11.ª Nombrar a los Gobernadores de los Departamentos á propuesta en terna de la Junta departamental, y con acuerdo del Consejo.

12.ª Remover a los Empleados diplomáticos siempre que lo juzgue conveniente.

13.ª Nombrar a los Empleados diplomáticos, Cónsules, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la Milicia activa, y a los primeros Gefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas ó que se establezcan, con sujecion en los primeros, a la aprobacion del Senado, y en estos últimos á la de la Cámara de Diputados, segun prescriben los artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional.

14.ª Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes.⁹¹

Asimismo, en la porción normativa constitucional 85, fracciones segunda, tercera y cuarta de la Constitución de 1857.

ART. 85. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

⁹¹ Información consulta el 6 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

II. Nombrar y remover libremente á los Secretarios del Despacho, remover á los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente á los demás empleados de la Union, cuyo nombramiento ó remocion no estén determinados de otro modo en la Constitucion ó en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobacion del Congreso, y en sus recesos, de la diputacion permanente.

IV. Nombrar, con aprobacion del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.⁹²

A nivel estatal, dicha facultad ha estado presente en el constitucionalismo local desde la primera Constitución de nuestra Entidad Federativa – la Constitución del 7 de diciembre de 1825 – en su porción constitucional número 106, fracciones I y III.

Art. 106. Las prerrogativas y facultades del Gobernador, además de las contenidas en los artículos 62, 66, 71, 76, 80, 84 y 130, son:

I.- Hacer los nombramientos y propuestas de los empleados del Estado que le atribuyen las leyes.

III.- Suspender y remover á los empleados del Estado, sobre quienes la ley le diere esta facultad.⁹³

Por otro lado, en la Constitución local de septiembre de 1861, la facultad discrecional de mérito encontraba asiento en el artículo 60, fracciones XII y XIII.

Art.60. Son atribuciones y deberes del Gobernador:

...

XII. Nombrar y remover libremente á los secretarios del despacho.

⁹² Información consultada el 7 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

⁹³ Información consultada el 7 de octubre de 2016. Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local>

XIII. Elijir y remover con causa á todos los empleados públicos cuyo nombramiento no esté determinado en esta Constitucion, ó no cometan las leyes á otras autoridades.⁹⁴

Como ya se refirió en capítulos anteriores, la facultad discrecional del titular del ejecutivo en Puebla – respecto al libre nombramiento y remoción de los titulares de la administración pública centralizada, en la actual Constitución poblana (2 de octubre de 1917) – se albergan en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en su numeral 79, fracción XXI y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Puebla en su dispositivo legal 13.

Lo anterior, representa el mando y la *supra* potestad que ha tenido – desde el México independiente – el Titular del Ejecutivo – ya sea Federal o Estatal – sobre los miembros que van a ocupar los cargos que configuren el gabinete de dicho funcionario. De igual manera, lo anterior confirma el régimen presidencialista bajo el cual operan las instituciones gubernamentales.

3.2. Regulación de las facultades discrecionales del titular del ejecutivo en el Estado de Puebla

El eje fundamental de este estudio se erige bajo el horizonte de regular las facultades discrecionales del gobernador del Estado de Puebla con respecto a la autonomía que detenta para nombrar a sus secretarios de estado, por ello en las siguientes líneas se justificará y se expondrán las razones que dan cabida a la propuesta que se desarrollará.

La regulación a que se refiere el epígrafe anterior, en el fondo, busca que la ya aludida facultad discrecional de nombramiento del gabinete, no sea tan ampliamente discrecional, sino que se encuentre con parámetros de control, con la finalidad de que quienes sean nombrados como titulares de las diferentes

⁹⁴ *Ibíd.*

secretarías de Estado pertenecientes al Poder Ejecutivo Estatal, tengan perfiles idóneos⁹⁵ para el ejercicio de sus funciones públicas.

Lo anterior, a efecto de optimizar el ejercicio de la función pública, la gestión administrativa y la prestación de los servicios públicos.

3.2.1. Implicaciones de la autonomía en el nombramiento de los titulares de la administración pública (nepotismo y compadrazgos)

Dentro de la lógica que envuelve que el titular del ejecutivo del Estado pueda nombrar libremente a los titulares de la administración pública centralizada se pueden identificar varios factores que revisten relevancia cuando de ocupar los cargos de mérito se trata, entre los cuales se destacan los siguientes;

- Apoyo político. Es decir, los cargos públicos antes mencionados se vuelven susceptibles de ser moneda de cambio al apoyo político que se le brindó al candidato para ocupar la gubernatura.
- Compadrazgos. El diccionario de la Merriam-Webster define a los compadrazgos como: *“the reciprocal relationship or the social institution of such relationship existing between a godparent or godparents and the godchild and its parents in the Spanish-speaking world (as in South America)”*⁹⁶ (La relación recíproca o la institución social de tal relación existente entre un padrino o padrinos y el ahijado y sus padres en el mundo de habla hispana - como en América del Sur) -. Esto es, la multicitada facultad permite que el titular del ejecutivo, elija para su gabinete – sin restricción alguna – a personas cercanas, cuyo vínculo regularmente se erige bajo el manto de la amistad.
- Nepotismo. La etimología del vocablo *Nepotismo* deviene del latín *nepos*, - *ōtis* 'sobrino', 'descendiente' e -ismo, asimismo, la Real Academia de la Lengua Española lo conceptualiza como:

⁹⁵ Idoneidad de perfiles, será una construcción teórica que se abordará en subsecuentes líneas.

⁹⁶ Información consultada el 25 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/compadrazgo>.

1. m. Desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos.

En otras palabras, tan amplia facultad condesciende a que el gobernador en turno pueda colocar en la titularidad de las dependencias de la administración pública centralizada a sus familiares. Si bien, esta forma de operar se encuentra bien regularizada, de tal manera, que la propia Auditoría Superior de la Federación y la Auditoría Superior del Estado de Puebla, cuyas atribuciones contemplan emitir a las distintas dependencias de la administración pública estatal y municipal, pliegos de observaciones dentro de los cuales se tenga que solventar los problemas de nepotismo, no menos cierto es que, en muchas ocasiones, dichas situaciones se soslayan por la habilidad de los servidores públicos que protagonizan el hecho o, en su defecto, por algún vínculo existente entre el auditor y dichos funcionarios.

Como se puede observar en lo anteriormente escrito, son graves y peligrosas las implicaciones que conlleva el tener un titular del ejecutivo estatal con facultades de nombramiento de su gabinete sin tener mecanismos normativos de control, dicho en otras palabras, no se busca atender contra sus facultades, ya que resulta innegable que al estar en un régimen presidencial, no se pueden limitar las facultades en comento, sin embargo si es necesario regularizar y establecer medios de control – a nivel normativo – sobre esta autonomía, a efecto de que quienes detentan la titularidad de las distintas dependencias de la administración pública centralizada en el estado de Puebla, cuenten con las credenciales y perfiles afines y suficientes que permitan un óptimo ejercicio de la función pública, la prestación de los servicios públicos – vistos estos como un derecho humano del gobernado – y la gestión público-administrativa.

3.2.2. Idoneidad de perfiles de los titulares de la administración pública centralizada en el Estado de Puebla

Para realizar una precisa construcción teórica sobre la idoneidad de perfiles respecto a los cargos públicos, es menester auxiliarse del método deductivo, mediante el cual, a través de la definición de idoneidad, podremos especificar la

mencionada locución a lo que concierne a los titulares de la administración pública centralizada.

La Real Academia de la lengua Española establece que idóneo es:

1. adj. Adecuado y apropiado para algo.⁹⁷

De acuerdo a lo anteriormente señalado, el adjetivo de idoneidad, *idóneo*, refiere a algo adecuado, conveniente y apropiado para algo en específico, por lo tanto, idoneidad alude al conjunto de condiciones y elementos precisos para cumplir una determinada función.

En concordancia con las líneas que anteceden, se puede realizar una construcción teórica sobre lo que se busca estudiar en este trabajo, es decir, la idoneidad de perfiles de los funcionarios públicos que fungen como secretarios de estado.

Debemos entender como idoneidad de perfil a la holística de condiciones o características que debe de reunir una persona para el óptimo ejercicio de sus

⁹⁷ Consultado el día 25 de julio de 2017, en el diccionario de la RAE. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=KvAZPI8>

funciones, - de acuerdo a los principios de eficiencia,⁹⁸ eficacia⁹⁹ y excelencia¹⁰⁰ – es bajo este contexto que la no idoneidad refiere al déficit o falta de condiciones o características, físicas o intelectuales, para el desempeño correcto, óptimo y total de sus funciones como servidor público, dicho de otro modo, una secretaría de estado, por ejemplo la de finanzas, no debería estar a cargo de un individuo que no tenga conocimientos suficientes sobre la materia tributaria y administrativa; la secretaría de salud no podría estar al mando de un abogado, es entonces, que el ejecutivo estatal debe conferir la titularidad de las diferentes secretarías de estado a perfiles que cumplan con los requisitos, físicos e intelectuales, suficientes para satisfacer el interés general de la sociedad, así como, para que la prestación de los servicios públicos estén a la altura de las demandas ciudadanas. Entendiendo que la referida satisfacción, se da por medio de una actividad administrativa consistente en actos formales o materiales que llevan a cabo los diferentes titulares de la administración pública centralizada, en uso de sus atribuciones conferidas por un orden jurídico preestablecido.

Es importante mencionar, que para garantizar el buen vivir de todos los gobernados, lograr el correcto desarrollo de los mismos, y que el Estado cumpla

⁹⁸ Entendida como la capacidad para hacer bien un trabajo. Ser lo suficientemente recursivo para resolver los problemas que se le presente. “Ser eficaz es tener el valor de hacer las cosas bien, sin tener que repetir las. Es la virtud, la fuerza y el poder para actuar empleando los medios más adecuados, para obtener los mejores resultados posibles. La eficacia, usa la imaginación y la creatividad para ofrecer siempre mejores resultados. La persona no nace eficaz, se va haciendo eficaz. Y lo logra a partir de las mismas experiencias que le proporciona el diario vivir y también por aquellas que ve en los demás.” Zarate B. Inés. *Valores, civismo, familia y sociedad. Los valores y las nuevas generaciones*, tomo 5, México, REZZA EDITORES, 2003, p. 478.

⁹⁹ Ésta exige eficacia. Puede entenderse como aquella preparación y conocimiento que poseen las personas en su arte o disciplina y que les da seguridad para hacer bien las cosas. La eficacia y la eficiencia en el trabajo y en la vida llevan a las personas a tener calidad. Un ser humano que realiza sus labores con eficacia y eficiencia es una persona que está en continuo proceso de actualización, aquella que no se contenta con lo que sabe, sino que cada día entiende que debe perfeccionarse para ser más y para servir mejor.

Entiende además, que está llamada a dar lo mejor de sí misma y no se encierra en posturas egoístas y ruines a la hora de realizar su labor, sino que se esfuerza por hacer su trabajo y hacerlo bien.

El conocimiento es una de los factores que ayudan a las personas a ser eficaces y eficientes. Pero éste por sí mismo, no surte efecto sino está acompañado de un inmenso deseo de aprender. Los seres humanos que anhelan ser eficaces y eficientes, deben tener una actitud más decidida hacia el aprendizaje. Ídem.

¹⁰⁰ La excelencia es el arte que se domina a traes de la práctica y el hábito. No actuamos correctamente porque tenemos virtud o excelencia, sino que también tenemos aquellas porque hemos actuado bien. Somos lo que hacemos repetidamente. La excelencia entonces, no es un acto, sino un hábito. *Ibidem*, p. 482.

con todos los mandatos a los que está obligado, dentro de su esfera de competencias, como requisito primigenio e indispensable encontramos que las esferas de gobierno tienen que contar dentro de su personal, con perfiles idóneos para el correcto y óptimo ejercicio del quehacer público.

Asimismo, para poder determinar qué perfil es idóneo para ocupar un cargo de cúpula, como lo es una secretaria de estado, se debe atender a las siguientes características;

- Instrucción académica: en este rubro

Las características arriba señaladas, constituyen un elenco de factores y elementos objetivos que buscan implementar – de lo teórico a lo factico – la idoneidad de perfiles en los asuntos de la administración pública centralizada.

Finalmente, además de lo arriba señalado, se le suma un elemento insoslayable para que, de manera integral, se cuente con perfiles idóneos en la titularidad de las dependencias de la administración pública centralizada, hacemos referencia a la ética, o como es mejor entendida dentro del ramo laboral, a la deontología.

3.2.2.1. Ética y deontología en la prestación de los servicios públicos

La ética – vista a la luz de la filosofía – tiene un carácter íntimo con la conducta humana. Raúl Gutiérrez Sáenz, define a la ética como *“una ciencia práctica y normativa que estudia racionalmente la bondad y maldad de los actos humanos”*¹⁰¹

Es una ciencia, ya que explica las cosas por sus causas, característica *sin equa non* de la ciencia para concebirse como tal. Gutiérrez Sáenz lo ejemplifica de la siguiente manera;

La curandera, a diferencia del médico, manda una medicina, pero no sabe dar la razón del poder medicinal de esa substancia. Un mecánico y un ingeniero puede reparar una maquinaria; pero sólo éste puede dar la razón del funcionamiento de ese mecanismo.

¹⁰¹ Gutiérrez Sáenz, Raúl. *Introducción a la Ética*, México, ESFINGE, 1989, p. 18.

La curandera y el mecánico tienen normalmente conocimientos empíricos y simples opiniones; sólo el profesional, el médico o ingeniero, tienen conocimientos científicos. Por poder dar explicación a las causas del contexto.¹⁰²

Por tanto, “la ética es un conocimiento científico, juzga el bien y el mal, pero explicando la razón de tales juicios”.¹⁰³

Por otro lado, es una ciencia práctica dado que se verifica en la dinámica diaria del tejido social.

...la ética, a diferencia de otras ciencias, las llamadas especulativas o teóricas, es una ciencia cuya finalidad principal está en la realización de esos conocimientos.

La ética es un saber para actuar. La contemplación puramente teórica del asunto, no es la finalidad de la ética.¹⁰⁴

Asimismo, se constituye como una ciencia normativa en virtud de que contempla y dirige normas para la conducta humana. El mismo autor del cual nos apoyamos, refiere que la locución *normativa* permite un mayor análisis. Es decir, que la ética estudia lo que es normal, no lo normal de hecho, sino lo normal de derecho.¹⁰⁵ Su diferencia es presentada de manera magistral por Sáenz;

Lo normal de hecho es lo que suele suceder, lo que estamos acostumbrados a constatar. Lo normal de derecho es lo que debería de suceder, aunque no suceda siempre, o tal vez nunca.

Por ejemplo, en ciertas oficinas es lo normal que la mitad de los empleados lleguen retrasados a su trabajo. Uno de ellos se defendió ante una llamada de atención contestando en que allí es lo normal esa impuntualidad. La respuesta, en lenguaje técnico, sería: “eso es lo normal de hecho, pero no lo normal de derecho.” Eso es lo que suele acontecer, pero no lo que debe suceder. Lo correcto es que todo el mundo llegue a tiempo, aun cuando esa regla no sea cumplida por algunos.

¹⁰² Ídem. Lo subrayado es del autor.

¹⁰³ Ídem.

¹⁰⁴ Ibídem, p. 19.

¹⁰⁵ Cfr., con Gutiérrez Sáenz, Raúl, p.20

Pues bien, la ética no estudia lo normal de hecho, sino lo normal de derecho, lo que debe suceder, lo establecido como correcto de un modo racional, aun cuando de hecho la conducta humana se realice de otro modo ordinariamente.¹⁰⁶

De la misma manera, la ciencia de la ética es racional, es imposible entender a una ciencia que no lo sea, que esté fuera de las fronteras de la razón.

Esto significa que la ética no es producto de la emoción o del instinto. Tampoco es el resultado de la intuición del corazón, ni mucho menos de la pasión. La ética tiene como órgano básica la razón. Y es que, para encontrar las causas de las cosas, para encontrar la razón de ser de algo, la facultad indicada es justamente la razón. Solamente así se puede garantizar el nivel científico de la ética y por tanto, el acuerdo unánime de los hombres en determinados juicios. Los hombres empiezan a encontrarse y a unificarse en el plano de la razón. El instrumento básico para estar de acuerdo con todos es la razón.

La ética es ciencia porque es racional. Y no es que se desprecie aquí la intuición, la emoción o el instinto; sólo que no son los instrumentos propios de la ética científica.¹⁰⁷

Ahora bien, toda ciencia tiene un específico objeto de estudio; el campo que va a estudiar la ética se va a bifurcar en dos dimensiones: el objeto material y el objeto formal.

Ahora nos toca precisar *el tema propio de la Ética*. Hemos visto que es una ciencia, no una simple opinión o conocimiento empírico. Por tanto, es eminentemente racional, y no producto de la intuición del momento o de la emoción; además es una ciencia práctica, no especulativa; es también normativa se refiere a lo normal de derecho, no a lo normal de hecho.

El tema de una ciencia se define por su objeto material y objeto formal. Objeto material de una ciencia es la cosa que se estudia. Objeto formal de una ciencia es el aspecto que se estudia. En la Ética el objeto material está constituido por los actos humanos y el objeto formal es la bondad o maldad de esos mismos actos humanos.

¹⁰⁶ Ídem.

¹⁰⁷ Ibídem, p. 18.

Esto, que se puede decir tan brevemente, es un lenguaje ya hecho, que merece cierta explicación. La *Ética* estudia los *actos humanos*; éste es el material propio de nuestra ciencia, su *objeto material*. Decir que la *Ética* estudia actos humanos es lo mismo que delimitar el terreno de la *Ética* dentro de un horizonte bastante preciso. A la *Ética* no le interesan los fenómenos de la gravedad ni las leyes de la electricidad. Tampoco se interesa por los números ni por las superficies planas o curvas. La *Ética* enfoca sus actividades en esa zona netamente humana como es la conducta del hombre, su realización como hombre, sus decisiones libres, sus intenciones, su búsqueda de la felicidad, sus sentimientos nobles, heroicos, torvos o maliciosos. Éste es el objeto material de la *Ética*.

Pero sucede que estos actos humanos todavía presentan una cierta ambigüedad para su estudio. Hay, de hecho, varias ciencias que estudian los actos humanos como son la historia, la psicología, la sociología, la antropología, etc. La *Ética* estudia los actos humanos bajo un punto de vista diferente al de las otras ciencias, cual es la bondad o la maldad de esos actos humanos. A las otras ciencias que estudian los actos humanos no les interesa este aspecto, que es propio de la *Ética*. Por ejemplo, la psicología estudia la estructura, producción y realización de hecho de los actos humanos; la sociología estudia la conducta y las costumbres de los hombres en sociedad, en determinados épocas y lugares; la historia nos muestra la evolución de las civilizaciones los hechos más relevantes de las sociedades de los diferentes tiempos. Solamente la *Ética* estudia la bondad o maldad de los actos humanos. y con esto queda disuelta la ambigüedad detectada anteriormente. No importa que haya varias ciencias que se ocupen de los actos humanos; cada una los estudia bajo un aspecto o punto de vista diferente.

En lenguaje técnico, esto se dice así: *el objeto formal de la Ética es la bondad o maldad de los actos humanos.*¹⁰⁸

En este sentido, queda claro y delimitado el campo de acción y la materia de estudio de la *ética*, escenario que cuando lo trasladados al mundo de lo profesional y del desempeño del ejercicio de lo público; será una de sus ramas quien se encargue del análisis y estudio.

¹⁰⁸ *Ibíd*em, pp. 21-22

La deontología - etimológicamente - devine del griego *to deon*, "lo conveniente", "lo debido", y *logía*, "conocimiento", "estudio". Por otro lado, la Real Academia de la Lengua Española la define como:

1. f. Parte de la ética que trata de los deberes, especialmente de los que rigen en una actividad profesional.
2. f. Conjunto de deberes relacionados con el ejercicio de una determinada profesión.

La deontología es entendida como un término filosófico, ya que, uno de sus más fieles estudiosos fue Jeremías Bentham,¹⁰⁹ mismo que la estableció como la ciencia de la moral.

Cabe destacar, que dicha dicción suele emplearse y asociarse en términos profesionales. De ahí, que la locución en comento puede ser identificada con aspectos sobre actitud *moral* de un trabajador en su espacio en el que presta sus servicios.

En esta misma inteligencia, trasladando lo anterior al terreno de los público, se puede confluir que la deontología tiene un rol de suma importancia en el ejercicio de la función pública y en la prestación de los servicios públicos, escenario que no se puede soslayar bajo ninguna circunstancia, ya que, como ya se refirió, el ejercicio de la función pública y la prestación de los servicios públicos son de intereses público y social, los cuales tienen que estar bajo un estricto escrutinio y supervisión general, lo que dota a los servidores y funcionarios públicos de una mayor responsabilidad deontológica en el ejercicio de sus funciones.

En líneas anteriores, se aludió al objeto material y formal de la ética; bien, pues en lo que le compete a la deontología, el objeto material son los actos humanos de los servidores públicos y el objeto formal, refiere a lo bondadosos o maliciosos que son dichos actos de los referidos activos.

Tan importante resulta la deontología dentro del ejercicio de las funciones de los trabajadores al servicio de los poderes del Estado – en cualquier orden de

¹⁰⁹ Dicho vocablo fue estudiado por Jeremías Bentham en su obra *Deontología o ciencia de la moral*.

gobierno (municipal, estatal y federal) – que de manera general se puede afirmar que todos tienen sus propios códigos de ética, el Estado de Puebla y su Municipio capital no están excluidos de este elenco, por ello se procederá a analizar brevemente el contenido de los aludidos Códigos.

3.2.2.1.1. Código de ética de los servidores y funcionarios públicos

El orden jurídico poblano consagra varios Códigos de ética atendiendo al Poder Constituido de que se trate, así como al nivel de gobierno.

El Poder legislativo local de nuestra entidad federativa cuenta con su Código de Ética Legislativa, el cual está compuesto por 13 numerales. De acuerdo al primer artículo del mismo, el Código tiene un horizonte principal hacía el cual dirige sus disposiciones; es decir, el correcto desempeño y desarrollo de las funciones y actividades legislativas dentro del encargo que tienen quienes ocupan un curul en el Congreso;

El presente Código es de orden público e interés social, **tiene por objeto fundamental normar la conducta de los legisladores en el ejercicio de su función, respetando los principios éticos que han de observar en el desempeño de su actividad legislativa, con la finalidad de mantener un comportamiento ejemplar apegado a derecho.**¹¹⁰

Lo anterior en concordancia con los principios rectores del ejercicio de la función legislativa;

Art. 7. Para los efectos de este Código se consideran principios rectores de la conducta y de los deberes de los Diputados, los siguientes:

I. Legalidad. Realizar sus funciones con estricto apego al marco jurídico vigente;

¹¹⁰ Código de Ética Legislativa del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. Consultado el 18 de marzo de 2016. Disponible en: file:///C:/Users/Admin/Downloads/codigo_de_etica_legislativa_del_h_congreso_edo_de_pue.pdf.

II. Responsabilidad. Cumplir con estricto apego a las leyes, las obligaciones, comisiones, encomiendas, funciones y actividades propias de su cargo, cuidando en todo tiempo el patrimonio de su ámbito de trabajo;

III. Igualdad. Actuar con imparcialidad, objetividad, sin discriminación ni preferencias, ni distinción de género, con la finalidad esencial de ser útil a sus representados y a la sociedad en general;

IV. Decoro. Asumir un comportamiento con apego a las normas éticas y jurídicas;

V. Honestidad. Proteger el interés público, por encima del de terceros, personales y/o familiares, con el fin de dar solución a las demandas ciudadanas;

VI. Solidaridad. Actuar en consecuencia, con especial sensibilidad frente a las demandas y requerimientos de niños, niñas, jóvenes, mujeres, personas de la tercera edad, etnias, personas con discapacidad, y en general, respecto de los grupos menos favorecidos;

VII. Austeridad. Actuar con especial cuidado en la gestión de los asuntos públicos, observando una conducta de moderación y sobriedad, tanto en el uso de los recursos públicos, como en el desempeño de sus funciones inherentes; y

VIII. Diálogo. Privilegiar la discusión y concertación de los acuerdos, respetando la dignidad y el punto de vista de las personas, con el fin de alcanzar consensos.¹¹¹

Asimismo, el Poder Judicial del Estado de Puebla, también cuenta con un Código de Ética, cuyo contenido se configura por cuatro capítulos, dentro de los cuales se encuentran – básicamente – los principios que deben regir la actividad judicial y, de manera específica y acentuada, a los titulares de los distintos tribunales judiciales.¹¹²

Ahora bien, por lo que hace a la Administración Pública Estatal de Puebla; se encuentra un acuerdo para la expedición del Código, compuesto por solo cuatro

¹¹¹ Ídem.

¹¹² Código de Ética del Poder Judicial del Estado de Puebla. Consultado el 18 de marzo de 2016. Disponible en: file:///C:/Users/Admin/Downloads/codigo_de_etica_del_poder_judicial_del_estado_de_pue.pdf.

artículos. El Código de Ética para los Servidores Públicos del Estado de Puebla, contiene una serie de importantes capítulos, los cuales se citan a continuación;

- Los propósitos más elevados del Gobierno. En este rubro, se contemplan una serie de propósitos, los cuales van a dirigir la actuación de los distintos activos gubernamentales, en aras de optimizar y eficientar la administración pública:
 - Combatir la corrupción¹¹³
 - Recuperar la confianza ciudadana¹¹⁴
 - Alentar la participación social¹¹⁵
 - Crecimiento económico y desarrollo social¹¹⁶
- Principios y valores éticos. En este apartado, se contemplan los principios y valores que deben detentar los cuadros estatal en el ejercicio de sus funciones:
 - Actitud¹¹⁷
 - Amabilidad¹¹⁸

¹¹³ Uno de los rasgos más importantes de las administraciones modernas es la estrecha relación que debe existir entre el desempeño del servidor público y su obligación de informar de manera permanente, veraz y suficiente, sobre el uso y destino de los recursos públicos, así como de los resultados obtenidos con su aplicación.

¹¹⁴ El propósito central de eliminar los actos de arbitrariedad y discrecionalidad en la toma de decisiones y en el uso de los recursos públicos, es generar un ambiente de comunicación y confianza del ciudadano hacia el servidor público y las instituciones, para que en ese clima de cordialidad florezcan todas las actividades políticas, económicas y sociales.

¹¹⁵ Cuando se logran transparentar las acciones de la gestión pública, se recupera la confianza ciudadana, y por tanto, podemos aspirar a una participación social decidida en todas aquellas actividades que son de interés público y que generan beneficios para el conjunto social, pues con la participación de la sociedad se potencializan los recursos sociales para alcanzar mejores niveles de vida en favor de todos.

¹¹⁶ El objetivo primordial del gobierno es promover el crecimiento económico, mediante el incremento de la productividad y competitividad, apoyando al sector productivo: agropecuario, industrial y de servicios; impulsando la capacitación laboral; y mejorando la educación superior, entre otras cosas, para generar un desarrollo social ascendente y equilibrado.

¹¹⁷ Es un estado de ánimo que evidentemente se refleja en nuestros actos diarios, en el trato con nuestros familiares, amigos, compañeros de trabajo o ciudadanos; por eso, la actitud del servidor público debe ser positiva, amable, cordial, de respeto, y a pesar de que también tenemos problemas, el deber nos indica servir a la sociedad, y debemos hacerlo con dignidad y entusiasmo.

¹¹⁸ En el servicio público la amabilidad es la cualidad que nos permite actuar siempre con agradecimiento a las instituciones y a la sociedad que nos brindan la oportunidad de servir y tener un trabajo honesto; la amabilidad debe permitirnos actuar con entusiasmo y beneplácito, sabiendo que el servicio público es una profesión digna y un privilegio.

- Calidad¹¹⁹
- Compromiso¹²⁰
- Corresponsabilidad¹²¹
- Dignidad¹²²
- Eficiencia¹²³
- Equidad¹²⁴
- Excelencia¹²⁵
- Honestidad¹²⁶
- Integridad¹²⁷

¹¹⁹ La calidad de un servidor público está dada por el conjunto de talentos que reúne en sí mismo, y que le permiten realizar su trabajo buscando siempre la perfección, para que los procesos, bienes o servicios que produce sean los mejores.

¹²⁰ Quienes trabajamos en el sector público debemos estar conscientes de que servimos a la sociedad por vocación. Por tanto, cuando trabajamos estamos desarrollando una obligación contraída, y debemos desempeñarla con entusiasmo, eficiencia y transparencia, sabedores de que el resultado de nuestro trabajo es una contribución a la construcción de una sociedad cada vez mejor.

¹²¹ Este valor se refiere a la responsabilidad compartida con los compañeros de trabajo u otros servidores públicos. Cuando la corresponsabilidad está asociada al buen desempeño, y encaminada al éxito en el trabajo, debe de ser reconocida y premiada; cuando la corresponsabilidad está asociada a un acto de indisciplina, negligencia, mal uso de los recursos públicos, u otro tipificado por la ley como un delito, será objeto de la sanción correspondiente.

¹²² Es el concepto que describe la integridad moral más íntima de la condición humana, esa que nos permite realizar nuestro trabajo con honor, excelencia y autoridad moral; la dignidad propia nos permite tratar con respeto y cortesía a los ciudadanos, en espera de que seamos tratados con la misma cordialidad y respeto.

¹²³ La responsabilidad, la proactividad y la productividad son valores estrechamente relacionados; cuando una persona reúne estas tres características, se dice que es una persona eficiente, porque su desempeño tiene una inclinación muy marcada a la excelencia, a la calidad total de su trabajo, a realizarlo con el menor margen posible de errores.

¹²⁴ El funcionario público es un facilitador de los actos y las gestiones de los particulares; su misión es brindar un servicio al ciudadano, a todos por igual. Por tanto, debemos estar conscientes de que los ciudadanos son iguales en sus derechos y obligaciones civiles, y merecen tener las mismas oportunidades de participación y desarrollo; en este sentido, como servidores públicos debemos actuar siempre con imparcialidad, con inalterable apego al sentido de justicia.

¹²⁵ La cualidad o sentido de la excelencia puede equipararse a la idea de la superación personal permanente; es una aspiración de mejora continua que nos permite trabajar desarrollando cada día mejor nuestras actividades, para ello, además del esfuerzo diario, tenemos que informarnos más, capacitarnos mejor, ser creativos y rediseñar nuestros procesos de trabajo, haciéndolos más prácticos y ágiles, sin contraponerlos con las normas o reglamentos del cargo institucional que desempeñamos.

¹²⁶ Es la cualidad humana que permite al servidor público practicar las buenas costumbres y conductas, hablar con la verdad, actuar con diligencia, cumplir íntegramente con el deber y actuar siempre con honor y transparencia.

¹²⁷ Es una cualidad o estado de conciencia, que nos permite tener presente que el servidor público debe reunir en cada uno de sus actos, decisiones o proyecciones de trabajo, los valores que son objeto de este Código, de tal forma que nuestro desempeño sea lo más recto y apegado al derecho y al interés social. Un funcionario íntegro es aquel que actúa con honestidad, proactividad y transparencia.

- Justicia¹²⁸
- Lealtad¹²⁹
- Legalidad¹³⁰
- Liderazgo¹³¹
- Objetividad¹³²
- Participación¹³³
- Pluralismo¹³⁴
- Proactividad¹³⁵
- Productividad¹³⁶

¹²⁸ El servidor público tiene la obligación de brindar a cada ciudadano lo que le corresponde de acuerdo a su derecho y a las leyes que nos rigen; ningún ciudadano debe ser condicionado, presionado o intimidado para otorgar o compartir algo que legítimamente le corresponde, y si acaso hubiera cometido alguna infracción, el servidor público tendrá la obligación de ejercer el mandato con estricto apego a los ordenamientos jurídicos.

¹²⁹ Es una cualidad personal que implica nobleza y fidelidad a los principios y valores personales o colectivos: la lealtad hacia la patria, hacia la familia, a los amigos. Indica el apego que mostramos hacia una causa que consideramos justa o buena: nuestro empleo en una institución pública a la que debemos ser leales, porque desde ahí contribuimos a construir el progreso de la sociedad.

¹³⁰ Es un principio que nos permite recordar que el servidor público está obligado a que sus actos guarden armonía con la ley, que debe cumplir con las normas y el espíritu de las leyes. Cuando un acto se haya iniciado, o esté cometiéndose al margen de la ley, tenemos la obligación de reencauzarlo o conciliarlo con la legalidad institucional.

¹³¹ Para efectos de este código, entendemos por liderazgo el ejercicio de nuestra profesión con actitud visionaria, proactiva, innovadora y vanguardista, en la promoción de los cambios operativos que nos lleven a mejorar nuestro desempeño, el de la dependencia donde prestamos nuestros servicios, y el de la administración pública en general.

¹³² Los actos objetivos del servidor público son aquellos que permiten atender al ciudadano sin prejuicios políticos, ideológicos, religiosos, económicos o raciales; la objetividad nos permite actuar con base en la verdad y la legalidad, servir sin distinción o exclusión sin causa justificada.

¹³³ Este concepto debe interpretarse en dos dimensiones: la primera, aquella que nos hace partícipes de eventos, reuniones de capacitación, cursos, actividades sociales y solidarias de nuestro entorno laboral; y la segunda, como nuestra actitud permanente de comunicación y diálogo con los ciudadanos relacionados con nuestro desempeño, para involucrarlos de manera personal u organizada en todas aquellas actividades que potencialicen las acciones públicas o sociales, tendientes a resolver problemas colectivos.

¹³⁴ El lenguaje político define al pluralismo como un modelo de sociedad compuesta por dos o más grupos políticos, cuyas opiniones sobre un mismo tema pueden ser distintas. Como servidores públicos, debemos reconocer esto como parte de la realidad; pero también, que nuestra función pública nos obliga a actuar con respeto y tolerancia ante los juicios de los ciudadanos, independientemente de su posición política o ideológica.

¹³⁵ Es un talento personal que nos dice que siempre debemos estar atentos a nuestra actividad, con una actitud dispuesta a prevenir o evitar una situación crítica, a encontrar una solución anticipada; el servidor público proactivo nunca espera la orden o amonestación para hacer lo que le corresponde; por el contrario, está expectante e intuitivo para moverse y cumplir con su deber.

¹³⁶ Es nuestra capacidad de generar bienes y servicios, o de realizar un proceso de trabajo, dependiendo de cuál sea nuestra posición dentro de la organización gubernamental; pero el servidor público productivo siempre está pensando cómo hacer más con menos, cómo reducir los tiempos por unidad producida.

- Prudencia¹³⁷
- Puntualidad¹³⁸
- Respeto¹³⁹
- Responsabilidad¹⁴⁰
- Solidaridad¹⁴¹
- Sustentable¹⁴²
- Tolerancia¹⁴³
- Transparencia¹⁴⁴

¹³⁷ Es el talento que nos permite conducirnos con cautela, moderación y buen juicio, conscientes de nuestros derechos y obligaciones, actuando siempre en el marco de la legalidad, de la justicia y la equidad, nada en el terreno de la ilegalidad o con ambición desmedida. El servidor público debe caracterizarse por la sobriedad de sus actos y forma de vida; eso es lo que nos permite el desempeño honesto de nuestra responsabilidad.

¹³⁸ Una de las características más desfavorables que pesan sobre el ciudadano mexicano es la falta de puntualidad; la impuntualidad es considerada como una informalidad, como falta de seriedad para cumplir con las normas y obligaciones; esta situación genera cuantiosas pérdidas en horas de trabajo y en recursos económicos. Tenemos que corregir esta deficiencia y recuperar la puntualidad, para abolir un vicio que amenaza con reproducirse en las futuras generaciones.

¹³⁹ Es un valor social que nos permite tratar al ciudadano sabiendo que es semejante a nosotros, reconociendo en él a una persona con dignidad e igualdad en derechos humanos y civiles; que independiente de su condición económica, política o cultural, es un ciudadano y merece un trato con decoro, cortesía, haciendo prevalecer sus garantías ciudadanas en todo momento y espacio.

¹⁴⁰ Es un talento o cualidad que nos permite asumir conscientemente un encargo, o desempeñar una actividad, en este caso el servicio público, comprometiéndonos a realizar cuanto sea necesario para que el trabajo que desempeñamos rinda los frutos esperados por la administración pública en beneficio de la sociedad

¹⁴¹ En el servicio público la solidaridad es la actitud que nos permite atender comprensivamente al ciudadano, escuchar sus problemas y actuar para resolverlos como si se tratase de los propios; un desempeño de esta naturaleza propiciará mejores resultados, ya sea en nuestra área de trabajo o en coordinación con otras oficinas o dependencias. Sin embargo, aunque la solidaridad es nuestra disposición y esfuerzo para resolver los problemas del ciudadano, no debe considerarse como un acto de caridad, sino como un ejercicio del deber que el servidor público está obligado a brindar.

¹⁴² El principio de lo sustentable consiste en tener conciencia de que el servidor público está obligado a dar respuestas al ciudadano; por tanto, debemos garantizar que cada uno de nuestros argumentos esté debidamente documentado en los ordenamientos correspondientes; esto evitará sesgos, contradicciones o determinismos personales al margen de la ley. (Nota: Para efectos de este Código, sustentable es una acepción distinta de sustentabilidad).

¹⁴³ Es uno de los principios de la libertad política que nos permite reconocer la legitimidad de la pluralidad del pensamiento político de los ciudadanos; en función de este conocimiento, como servidores públicos debemos saber que el gobierno es para todos los ciudadanos, que debe servir a todos por igual; por tanto, debemos atender a todos, absteniéndonos de hostigar, marginar o excluir por el hecho de profesar ideas distintas a las nuestras.

¹⁴⁴ Es la esencia del trabajo en la administración pública y el gobierno. La transparencia es la abolición de la discrecionalidad que propicia los arreglos al margen de los ordenamientos oficiales y la ley; la transparencia consiste, entre otras cosas, en brindar información al ciudadano sobre cada una de las etapas que tiene cada trámite o procedimiento. Debemos hacerlo con total claridad, de manera tal que el ciudadano tenga pleno conocimiento de su gestión.

- Vocación de servicio¹⁴⁵
- De igual manera, el Código establece una serie de conductas las cuales son prohibidas para quienes conforman el tejido gubernamental estatal;
 - Acoso sexual¹⁴⁶
 - Abuso de autoridad¹⁴⁷
 - Discriminación¹⁴⁸
 - Enriquecimiento ilícito¹⁴⁹
 - Impunidad¹⁵⁰
 - Nepotismo¹⁵¹
 - Prepotencia¹⁵²
 - Trafico de influencias¹⁵³

Lo anterior, se ha citado con la intención de clarificar las directrices que deben abanderar y caracterizar a los servidores públicos de la administración pública del Estado de Puebla, en virtud de que el supra señalado código de ética debe tener

¹⁴⁵ La vocación de servicio es una inclinación natural o adquirida que debe caracterizar al servidor público; una práctica constante que le permite involucrarse en su trabajo para hacer más y mejor las cosas, para ser más productivo y contribuir mejor al desarrollo de las tareas del gobierno y de la sociedad.

¹⁴⁶ En el ámbito laboral se requieren relaciones interpersonales de respeto y cordialidad, cualquier relajamiento de la disciplina altera la vida institucional, los resultados y el orden moral, por tanto, ninguna persona, cualquiera que sea su jerarquía o condición laboral, podrá intimidar, hostigar o tratar de forzar a otra, para establecer una relación sexual obligada o condicionada.

¹⁴⁷ Ningún servidor público del rango que sea, investido de autoridad administrativa o política, podrá denigrar, segregar, privar de sus derechos o despojar a otro servidor público de menor rango, por motivos de simpatía u otros, toda vez que la jerarquía laboral deberá ser empleada para procurar relaciones dignas en el desempeño laboral.

¹⁴⁸ Será castigada cualquier actitud del servidor público que propicie: distinción, exclusión o preferencia, con base en motivos de raza, color, religión, género o posición política.

¹⁴⁹ El servidor público debe acreditar el legítimo aumento de su patrimonio, y la legítima procedencia de sus ingresos o bienes que aparezcan a su nombre, de su cónyuge o hijos.

¹⁵⁰ No habrá impunidad para ningún servidor público, independientemente de su jerarquía. Todas las faltas, infracciones o hechos delictivos deberán ser sancionados conforme a la Ley.

¹⁵¹ Ningún servidor público podrá beneficiar a familiares o amigos, otorgándoles un empleo, cargo, comisión o emolumento, aprovechando su cargo político o administrativo.

¹⁵² Es una actitud de dominio asociada a la soberbia, que generalmente deriva en mal trato hacia otro servidor público o el ciudadano, es una falta administrativa que afecta la calidad del servicio público, y que por tanto será sancionada por las instancias administrativas.

¹⁵³ El servidor público no debe ni puede solicitar o aceptar dinero, beneficios, regalos, favores o promesas, a cambio de beneficiar personalmente o a través de otros servidores, a otro servidor público, a algún ciudadano o a sí mismo.

vigencia sociológica, para que la prestación de los servicios públicos, la gestión administrativa y las acciones de gobierno sean óptimas.

Como ya quedo de manifiesto en líneas anteriores, la ética se erige como un canon de suma importancia para el desempeño de las actividades públicas de los cuadros gubernativos. De ahí, que el escrutinio y la supervisión en la prestación de los servicios públicos tenga que ser más rigurosa y estricta, sin dar cabida a la corrupción y a las practicas que tanto daño le hacen a nuestro Estado.

CUARTO CAPÍTULO

4. CONFIGURACIÓN DEL GABINETE. UNA NUEVA VISIÓN

Como ya se ha expuesto – veladamente – a lo largo de este trabajo, el punto total y central del mismo, gira en torno a una reformulación sobre la constitución del gabinete¹⁵⁴ del Gobernador del Estado de Puebla, esto es, que sin alterar el régimen presidencialista, ni perturbar las facultades discrecionales sobre el nombramiento de los titulares de la administración pública centralizada de Puebla¹⁵⁵, se regule y acote la autonomía en la selección de los servidores públicos que se comentan; lo anterior, teniendo como eje rector la idoneidad de perfiles, a través de elementos objetivos que así lo determinen.

Para la elaboración de este capítulo, primeramente se analizará la obra maestra de Diego Valadés, *El Gobierno de Gabinete*, posteriormente se hará un estudio comparado con otros países, en específico, Perú y Uruguay desde la visión Latinoamericana y Estados Unidos de Norteamérica, con respecto al mecanismo y matices que utilizan - en su lógica presidencialista - para la designación de la titularidad de las secretarías de estado, o también denominados como ministerios de estado.

¹⁵⁴ Como lo expresa el maestro Valadés; para efectos de este trabajo, con la expresión gabinete en lo sucesivo se alude al órgano del poder en el que normalmente recaen las funciones de gobierno y que en los diferentes sistemas constitucionales adopta también distintos nombres: Consejo de ministros (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela), Consejo de gobierno (Colombia), Consejo de gabinete (Panamá), gabinete de ministros (Argentina). El gabinete es un órgano colegiado, integrado por ministros, con atribuciones establecidas en la Constitución y, en algunos casos, en la ley. Los gabinetes no son órganos autónomos, en tanto que sus integrantes dependen esencialmente de la confianza del presidente; pero su presencia y funcionamiento atenúan los efectos de la concentración del poder en manos del presidente. Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 33-34.

¹⁵⁵ Los titulares de la administración pública centralizada son, jurídicamente, denominados como Secretarios de Estado. Dicha denominación significa depositario de secretos, fue utilizada en una acepción política por los reyes españoles al final de la Edad Media, para identificar a las personas con quienes despachaban consultas y memoriales y otros negocios del reino. En los diversos constitucionalismos latinoamericanos, sólo en México, Honduras y República Dominicana, existe el término Secretarios de Estado, en los demás países el calificativo para referir a estos servidores públicos es el de Ministros.

4.1. Gobierno de gabinete. Breve aproximación a la obra de Diego Valadés

La intención de hacer un breve análisis de la obra del ilustre jurista mexicano, Diego Valadés, atiende a destacar la importancia que reviste el gabinete (secretarios de estado) en un sistema presidencialista como en el que se encuentra nuestro país y, por consiguiente, nuestra entidad federativa.

Lo que el jurisperito mexicano plantea – genéricamente – en su obra, es la adopción de un gobierno de gabinete dentro de un sistema presidencialista. Mismo que, de acuerdo con su texto, no reviste contradicción alguna, dado que el fondo es racionalizar el ejercicio del poder, sorteando los escollos e inconvenientes que representa la centralización del poder.

El referido texto se fracciona en tres interesantísimos capítulos. El primero de ellos aborda la diferenciación que existe entre el jefe de Estado y el Jefe de Gobierno; el segundo (que es el que más importancia detenta para los efectos de este trabajo), explora distintas usanzas latinoamericanas dentro de la lógica del presidencialismo en aras de implementar un gobierno de gabinete y, finalmente, la pluma del doctor Valadés, en el tercer capítulo establece una propuesta para el presidencialismo mexicano.

Dentro del magistral texto de Valadés, pone de relieve que la a través de mecanismos de responsabilidad política para los miembros del gabinete, se puede permitir que éstos actúen bajo mayor cautela, siendo, de alguna manera, un contrapeso en las decisiones del titular del ejecutivo, disminuyendo la acción hegemónica de éstos.

Valadés, destaca una interesante taxonomía de modelos de presidencialismo en Latinoamérica, atendiendo a una perspectiva jurídica. Señala, la existencia de los presidencialismos tradicionales, los cuales se caracterizan por un ejercicio autoritario del poder; asimismo, menciona al presidencialismo transicional, cuyo desarrollo se lleva a cabo mediante controles a la concentración del poder de índole

jurídica; y finalmente, establece los presidencialismos democráticos, mismos que cuentan con una vasta gama de controles, propiamente jurídicos y políticos.

Manifiesta, que de acuerdo con este criterio jurídico, sólo Chile, Costa Rica y Uruguay, cuentan con un presidencialismo democrático, ya que dichos países, sí cuentan con mecanismos de control jurídicos y políticos, con respecto a las facultades del titular del ejecutivo. A Colombia lo instala como régimen presidencialista cercano a este tercer sector democrático, empero, manifiesta que la violencia interna en dicho país, representa un escollo para llevar a cabo el referido cambio.

4.2. Mecanismos de designación en Latinoamérica. Estudio comparado con Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay y Estados Unidos

Los mecanismos de designación del gabinete en el continente Americano son muy similares. No obstante, existen peculiaridades que ofrecen una visión diferente de esta facultad discrecional del titular del ejecutivo.

En este capítulo, de manera enunciativa, se señalarán los dispositivos constitucionales de las diversas naciones del continente Americano que consagran el mecanismo de designación de los ministros y/o secretarios de Estado, para que posteriormente, nos avoquemos al análisis de las naciones que disiden del mecanismo hegemónico que impera en los aludidos constitucionalismos; tales son los casos de Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay y Estados Unidos de Norteamérica. Mismos, que servirán de análisis y sustento para el planteamiento que en subsecuentes líneas se establecerá.

En Argentina, la el nombramiento y remoción de los integrantes del gabinete son facultad exclusiva del presidente de la Republica, da cuenta de ello el artículo 99, numeral 7 de su Ley Suprema;

Art. 99.- El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

...

7. Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.¹⁵⁶

Por lo que respecta en Bolivia, el escenario es muy similar a lo que acontece en Argentina, el precepto 172, numeral 22 de su Constitución señala que el nombramiento y remoción del gabinete son facultad libre del titular del ejecutivo federal, sólo agregando expresamente, que dichos nombramientos tienen que ser bajo el eje rector de la equidad de género.

Art. 172. Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley:

...

22. Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial.¹⁵⁷

Por lo que hace a Brasil, su máxima ley en su artículo 84, primer numeral consagra que, privativamente, es facultad del presidente de la nación nombrar y remover a los ministros de Estado.

Art. 84. Compete privativamente al Presidente de la República:

...

1. nombrar y separar a los Ministros de Estado;¹⁵⁸

En la República de Chile, se opera bajo una lógica similar, el artículo 32, numeral 9 de su Carta Magna establece que la designación y remoción de los

¹⁵⁶ Consulta realizada el 12 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.tn.gov.ar/descargas/constitucion.pdf>

¹⁵⁷ Consulta realizada el 12 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>

¹⁵⁸ Consulta realizada el 12 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

ministros, secretarios e incluso de los Gobernadores son una facultad privilegiada del Presidente de su Republica. Como se puede observar en esta República, las facultades del titular del ejecutivo son tan amplias que tiene injerencia directa hasta en las entidades federativas.

Artículo 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

...

9º Nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores;¹⁵⁹

En Colombia, el dispositivo 189 constitucional, numeral 19 establece que el Presidente de la Republica, en su carácter de jefe de Estado, de gobierno y autoridad suprema en el rubro administrativo tiene facultades amplias para nombrar y remover a los ministros de Estado;

Art. 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

19. Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos.¹⁶⁰

En Costa Rica, la sede de la Corte Interamericana de protección de los Derechos Humanos, el mecanismo de designación de los ministros de gobierno es el mismo de los anteriores. Ello, esta enunciado en su precepto constitucional 139, fracción primera.

Art. 139. Son deberes y atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República:

¹⁵⁹ Consulta realizada el 12 de marzo de 2017. Disponible en: https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

¹⁶⁰ Consulta realizada el 12 de marzo de 2017. Disponible en: https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_constitucion_politica.pdf

1) Nombrar y remover libremente a los Ministros de Gobierno;¹⁶¹

En lo relativo a El Salvador, el numeral 162 de su Constitución es sumamente clara cuando señala que es facultad del Presidente de El Salvador el nombramiento de los ministros de Estado.

Art. 162.- Corresponde al Presidente de la República nombrar, remover, aceptar renuncias y conceder licencias a los Ministros y Viceministros de Estado, así como al Jefe de Seguridad Pública y al de Inteligencia de Estado.¹⁶²

En Guatemala, el mecanismo de designación es el mismo que en los anteriores Estados. El precepto constitucional 183, inciso S lo señalan de esa manera.

Artículo 183.- Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República:

...

s) Nombrar y remover a los ministros de Estado, viceministros, secretarios y subsecretarios de la presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley.¹⁶³

El mecanismo de designación y remoción de los Secretarios de estado, en Honduras, opera con la misma lógica que los anteriores Estados. Así lo dispone el artículo 245, numeral 5 constitucional.

Art. 245.- El Presidente de la Republica tiene la administración general del Estado; son sus atribuciones:

...

¹⁶¹ Consulta realizada el 12 de marzo de 2017. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>

¹⁶² Consulta realizada el 15 de marzo de 2017. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Republica_del_Salvador_1983.pdf

¹⁶³ Consulta realizada el 15 de marzo de 2017. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

5. Nombrar y separar libremente a los Secretarios y Subsecretarios de Estado, y a los demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento no este atribuido a otras autoridades;¹⁶⁴

El constitucionalismo Panameño también opera la libre designación y remoción de los ministros de Gobierno. Dicha prerrogativa presidencial se encuentra en el precepto constitucional 183, numeral primero.

Art. 183. Son atribuciones que ejerce por si solo el Presidente de la República:

1. Nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado¹⁶⁵

En lo que incumbe a Paraguay, la lógica sigue imperando, dado que el artículo 238, numeral 6 de su Ley Suprema contempla la facultad presidencial de nombrar y separar a los ministros de Estado, libremente.

Artículo 238 - DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República:

...

6. nombrar y remover por sí a los ministros del Poder Ejecutivo, al Procurador General de la República y a los funcionarios de la Administración Pública, cuya designación y permanencia en los cargos no estén reglados de otro modo por esta Constitución o por la ley;¹⁶⁶

En República Dominicana, como en la mayoría de los países del continente americano, al ser un régimen presidencial, el presidente tiene una función dual, es decir, es jefe de Estado y jefe de Gobierno. Como jefe de gobierno, el presidente de República

¹⁶⁴ Consulta realizada el 18 de enero de 2017. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf

¹⁶⁵ Consulta realizada el 18 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2083/CONSTITUTION.pdf>

¹⁶⁶ Consulta realizada el 18 de enero de 2017. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm

Dominicana, tiene la autonomía de elegir y separar de sus cargos a los ministros de Gobierno. Así lo indica el artículo 128, segundo numeral, inciso a, de la Constitución.

Artículo 128.- **Atribuciones del Presidente de la República.** La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

...

2) En su condición de Jefe de Gobierno tiene la facultad de:

a) Nombrar los ministros y viceministros y demás funcionarios públicos que ocupen cargos de libre nombramiento o cuya designación no se atribuya a ningún otro organismo del Estado reconocido por esta Constitución o por las leyes, así como aceptarles sus renunciaciones y removerlos;¹⁶⁷

Finalmente, por lo que le atañe a Venezuela, la variación no es significativa y sigue la misma tendencia que los Estados que le anteceden en este epígrafe. El precepto constitucional 236, numeral 3 consagran la facultad antedicha.

Artículo 236 ° Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

...

3. Nombrar y remover al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva; nombrar y remover los Ministros o Ministras.¹⁶⁸

4.2.1. Ecuador

En lo correspondiente a Ecuador, existe un novedoso mecanismo institucionalizado – para el constitucionalismo latinoamericano – para la designación

¹⁶⁷ Consulta realizada el 15 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/751ES.pdf>

¹⁶⁸ Consulta realizada el 15 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.mpptaa.gob.ve/publicaciones/leyes-y-reglamentos/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela>

de servidores públicos, a través de la meritocracia por conducto del extinto Instituto Nacional de la Meritocracia, ahora denominada Subsecretaría de la meritocracia; Subsecretaría que pertenece al Ministerio de Trabajo.

Si bien, la Subsecretaría a que nos referimos cuenta con unas sólidas bases estructurales para que los puestos gubernamentales sean ocupados por los más aptos, esto según exámenes de oposición, no menos cierto es que dicho mecanismo de selección de recurso humano no es aplicable para los Ministros de Gobierno.

Para muchos ecuatorianos, la meritocracia es un concepto que no llega a las altas esferas de la administración pública, ya que en el artículo 228 de la Constitución Política de la República de Ecuador se contiene la disposición expresa de que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, a excepción de los cargos de elección popular y de libre designación; como lo son, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 147, numeral 9 constitucional, los ministros de gobierno.

Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.¹⁶⁹

Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

...

¹⁶⁹ Consulta realizada el 18 de mayo del 2017. Disponible en: http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A_Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf

9. Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.¹⁷⁰

Los ministerios de Estado se configuran a través de la libre designación que hace el Presidente de la República, de ahí que los procesos de selección de recurso humano dirigido por la meritocracia, no tengan incidencia en el gabinete presidencial ecuatoriano.

4.2.2 Nicaragua

Por lo que respecta a Nicaragua, el sistema de nombramientos de los ministros de Estado, se erige bajo la misma lógica del régimen presidencial, es decir, son facultades discrecionales del titular del ejecutivo, lo anterior en observancia al artículo 150, numeral 6 de su Constitución; empero, les asiste una particularidad, que el nombramiento que hace el presidente, tiene que ser ratificado por la Asamblea Nacional, es decir, esto es, que existen funciones congresuales para que el nombramiento de los miembros del gabinete se perfeccionen. Con ello, se democratiza este proceso de selección discrecional, ya que los miembros del poder legislativo, en su carácter de representantes de la voluntad popular, revisan y controlan – de alguna manera – los nombramientos que hace el presidente de sus ministros de gobierno.

Art. 150.- Son atribuciones del Presidente de la República, las siguientes:

...

6) Nombrar y remover a los Ministros y Vice-Ministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de la República, Presidentes, Directores de entes autónomos y gubernamentales, Jefes de Misiones Diplomáticas, debiendo poner en conocimiento de la Asamblea Nacional, dentro del término de tres días, el nombramiento para su ratificación, el cual se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique.¹⁷¹

¹⁷⁰ Ídem.

¹⁷¹ Consulta realizada el 20 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ni/ni033es.pdf>

Art. 138.- Son atribuciones de la Asamblea Nacional:

...

30) Ratificar en un plazo no mayor de quince días hábiles, con el voto favorable del sesenta por ciento del total de Diputados, el nombramiento hecho por el Presidente de la República a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas, y Presidentes o directores de Entes Autónomos y gubernamentales. El nombramiento sólo se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique. De no producirse la ratificación el Presidente de la República deberá proceder a un nuevo nombramiento dentro del plazo de treinta hábiles, debiendo someterse el nuevo nombramiento al procedimiento de ratificación ya establecido.¹⁷²

Es en este estándar, que resulta interesante analizar cómo el poder presidencial se encuentra sujeto a la decisión congresual, cuya finalidad es su racionalización.

Asimismo, es menester señalar, que la Asamblea Nacional, además de ratificar los nombramientos de los ministros de Gobierno, tiene facultades para remover a dichos funcionarios, siempre y cuando justifiquen la incapacidad de éstos para el correcto y óptimo desempeño de sus funciones gubernamentales. De esa manera lo establece el artículo 138, numeral 4 Constitucional.

Art. 138.- Son atribuciones de la Asamblea Nacional:

...

4) Solicitar informes, a los Ministros y Vice-ministros de Estado, Procurador y Sub Procurador General de Justicia, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales, quienes tendrá la obligación ineludible de rendirlos. También podrá requerir su comparecencia personal e interpelación. La comparecencia será obligatoria, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. La no comparecencia injustificada será causal de destitución. Si considera que ha

¹⁷² Ídem.

lugar a formación de causa, esta decisión acarreará la pérdida de la inmunidad, en los casos en que el funcionario aludido gozare de ella. Si la Asamblea Nacional, considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los Diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al Presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión.¹⁷³

En esta inteligencia, se puede observar como el Poder Legislativo detenta facultades interesantes con la finalidad de racionalizar el poder presidencial y ejercer un verdadero contrapeso frente al Poder Ejecutivo. Aquí se puede verificar la existencia de controles políticos en el ejercicio del poder público, ello en aras de eficientar la gestión administrativa y la prestación de los servicios públicos.

No obstante a esto, también vale la pena apuntar que dicha facultad no ha sido accionada en los últimos dos mandatos de gobierno. Razón por la cual, se puede decir que se encuentra en proceso de consolidación el control político a que se hace referencia. De igual manera, citamos a la letra la respuesta obtenida por la Unidad de Transparencia de la Asamblea Nacional de Nicaragua;

Me es grato responder a su solicitud de información en relación a la existencia de antecedentes sobre "destitución por parte de la Asamblea Nacional de Nicaragua de algún Funcionario Público en ejercicios de sus funciones". Al respecto tengo a bien indicarle que en los últimos 15 años de labor legislativa, este Poder del Estado no tiene ningún registro de esta atribución constitucional, por lo tanto aún no se ha aplicado esa figura legal a esta fecha.

Más adelante, se tendrá oportunidad de leer como el mecanismo de selección Nicaragüense resulta un tanto afín a la propuesta que el suscrito someterá a consideración de los amables lectores.

¹⁷³ Ídem.

4.2.3. Perú

En América Latina, se identifica al presidencialismo peruano como el más antiguo en contar con un jefe de gabinete, mismo que se estableció de esa manera en la Constitución del primero de julio de 1826, en sus dispositivos constitucionales 85 y 88.

Art. 85º.- El Vicepresidente es nombrado por el Presidente de la República, y aprobado por el Cuerpo Legislativo, del modo que se ha dicho en el artículo 57º.

Art. 88º.- El Vicepresidente de la República es el Jefe del Ministerio.¹⁷⁴

Con respecto a lo que nos incumbe, que es el método de selección de los integrantes del gabinete, en este país dicho método diside con el mecanismo hegemónico. No obstante a ello, el presidencialismo extremadamente fuerte, no se ve mermado, ya que el titular del ejecutivo, si bien no elige directamente a los ministros de gobierno, es insoslayable mencionar que tiene injerencia política en la referida encomienda.

En el sistema jurídico peruano, existe la figura del presidente de consejo, que representa una estampa homologa al jefe de gabinete. Mismo que es nombrado directamente por el presidente de la República.

El artículo 122 de la Constitución Peruana dispone que el presidente de la República en acuerdo con el presidente del consejo de ministros, nombraran y removerán a los ministros de gobierno.

Artículo 122º.- El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Constitución consultada el 12 de diciembre de 2016 en: http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1826/Cons1826_TEXTO.pdf

¹⁷⁵ Consulta realizada el 17 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

En este contexto, se puede verificar que el si bien es cierto, el presidente de la República no nombra directa y autónomamente a los ministros de gobierno, no menos cierto es que el hecho de que lo tenga que hacer en concordancia con el presidente del consejo, no garantiza, de ninguna manera, que se racionalice el poder presidencial, ya que políticamente tiene injerencia directa en el nombramiento de estos, en razón de ser él quien nombra a la figura que servirá de contrapeso en el nombramiento de los miembros del gabinete.

Esta forma de selección, parece más una herramienta para útil para liberar cargas de trabajo del titular del ejecutivo, que un verdadero sistema que permita la racionalización del ejercicio del poder público.

Al margen de lo antes expuesto, se considera interesante prestar singular atención a este mecanismo de selección para la integración del gabinete, en virtud de que sirve como ejemplo ilustrativo para observar como hay otras maneras de hacer las cosas a lo largo del continente americano.

4.2.4. Uruguay

Al igual que el sistema jurídico del estado de Nicaragua, en Uruguay, para la designación de los ministro de gobierno se necesita la incidencia del poder constituido denominado parlamentario. De esta manera lo consagra el artículo 174, tercer y cuarto párrafo de su Constitución Política.

Artículo 174. La ley, por mayoría absoluta de componentes de cada Cámara y a iniciativa del Poder Ejecutivo, determinará el número de Ministerios, su denominación propia y sus atribuciones y competencias en razón de materia, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 181.

El Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, podrá redistribuir dichas atribuciones y competencias.

El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo.

El Presidente de la República podrá requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. A tal efecto éste comparecerá ante la Asamblea General, la que se pronunciará sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes y dentro de un plazo no mayor de setenta y dos horas que correrá a partir de la recepción de la comunicación del Presidente de la República por la Asamblea General. Si ésta no se reuniese dentro del plazo estipulado o, reuniéndose, no adoptase decisión, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado.

Los Ministros cesarán en sus cargos por resolución del Presidente de la República, sin perjuicio de lo establecido en la Sección VIII.¹⁷⁶

Atrayente resulta observar como el Poder Legislativo detenta facultades para la designación del gabinete presidencial – tal y como ocurre en Nicaragua –.

Este tipo de coordinación política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, permiten que el dialogo y la dialéctica política propicie un funcionamiento racional del Estado operante (gobierno).

Así como con Nicaragua, el sistema jurídico uruguayo soporta parte importante de las propuestas que con posteridad se someterán al escrutinio de nuestros amables lectores.

4.2.5. Estados Unidos

Un hecho relevante del constitucionalismo norteamericano, fue – sin lugar a dudas – el famoso caso *Marbury vs Madison*, asunto en el cual se dio paso a un nuevo paradigma operativo del constitucionalismo. Mucho se cuestionó la incorporación de las revisiones judiciales a los actos legislativos, ya que, se consideró una forma antidemocrática de operar. Como era posible que un órgano que no fue elegido a través de sufragio, estuviera censurando decisiones de un órgano puramente democrático.

¹⁷⁶ Consulta realizada el 27 de febrero de 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1739/15.pdf>

Bien, pues este escenario permitió que varias conductas gubernamentales fueran ejecutadas al margen de la Constitución (metaconstitucionales), mismas que tuvieron su mayor manifestación cuando el Congreso Norteamericano intentó remover al gabinete del presidente Abraham Lincoln.

La forma en que se lleva a cabo el nombramiento y remoción de los miembros del gabinete en el constitucionalismo Norteamericano ha sido cambiante, asimismo, ha provocado un importante elenco de tensiones entre los órganos de gobierno y legislativos. Así lo expresa el doctor Valadés;

Las facultades de nombramiento y remoción del presidente se han venido regulando por el Congreso mediante disposiciones restrictivas al presidente. A tal punto se ha llegado en esta materia, que una discrepancia acerca de las atribuciones presidenciales para remover a los miembros del gabinete sin consentimiento del Congreso dio lugar a un juicio político en contra del presidente Andrew Johnson, quien en 1868 se salvó de la destitución por un solo voto de diferencia.¹⁷⁷

En la actualidad, la manera de designación de los secretarios de Estado en los Estados Unidos de Norteamérica es una facultad discrecional de su presidente, sin embargo está sujeto a una particularidad, a revisión del Senado. Eric Tardif Chalifour, lo expresa así;

Al presidente de los Estados Unidos de Norteamérica le corresponde la formalización de tratados, siempre que lo autoricen los dos tercios de los senadores presentes, así como el nombramiento de los jueces de la corte suprema y demás jueces federales y altos funcionarios de la administración pública, con la autorización de la mayoría del senado.¹⁷⁸

En este contexto, se observa que si bien el ejecutivo federal puede elegir libremente a los miembros del gabinete, no menos cierto es que se encuentra a revisión de los senadores, lo cual dota de una diferencia a lo que acontece – hegemonícamente – en el constitucionalismo latinoamericano.

¹⁷⁷ Valadés, Diego, óp. cit., p. 2.

¹⁷⁸ Tarlif Chalifour, Eric. *Sistemas jurídicos Contemporáneos*, LIMUSA, México, 2011, p. 166.

4.3. Reforma Institucional. A modo de propuesta.

En la historia de la humanidad, así como en el decurso histórico de sus formas de organización socio-política, no ha existido figura o institución que prevalezca pétreamente y que no requiera cambios o mecanismos diferentes para llevar a cabo los ideales que se plantea.

La humanidad ha pasado por diversas maneras de organización; el Estado Territorial, El Estado Feudal, el Estado Absoluto, para finalmente darle paso al Estado (Constitucional) de Derecho.

El Estado (Constitucional) de Derecho, como la última forma de organización social-política que conoce la especie humana, no ha sido la excepción, ya que dicho mecanismo de organización ha sufrido un sinnúmero de reformulaciones estructurales y organizacionales, a tal punto que la forma en que actualmente opera el Estado (Constitucional) de Derecho, es sumamente diferente a como comenzó a operar en el momento de su creación e implementación.¹⁷⁹

El primer Estado (Constitucional) de Derecho que vio la luz en el globo, fue el llamado Estado Liberal de primera generación, mismo que se erigía bajo una premisa fundamental; *laissez faire, laissez passer*¹⁸⁰ (*dejar hacer, dejar pasar*), es decir, que el Estado se conducía bajo los cánones del abstencionismo, respetando – principalmente – libertades individuales de fuente económica y comercial. Este Estado surge a partir de un contexto social complejo. Es el fruto de la lucha de la nueva clase capitalista contra los privilegios feudales o estamentales y las restricciones comerciales, así como contra el régimen absolutista. Además se inspirar en una coyuntura especial, donde el teocentrismo deja de ser la lógica en la que va a funcionar el tejido social, dando paso a la razón, a la ilustración, al individualismo y al antropocentrismo.

¹⁷⁹ El Estado (Constitucional) de Derecho surge inmediatamente después al fenecimiento de la independencia norteamericana y de la revolución francesa, esto es, a finales del siglo XVIII.

¹⁸⁰ Locución francesa que significa “dejen hacer, dejen pasar”

Dentro de sus aspectos más característicos se pueden enumerar los que se citan a continuación;

- Los burgueses, como nueva clase social emergente, exigen a la autoridad una obligación negativa (frenar sus arbitrariedades, abstencionismo).
- Surge en la postrimería del siglo XVIII, sólo en su carácter de libertades individuales (inmunidades del individuo como hombre), en el siglo XIX surge reconociendo derechos desde una dimensión política (buscan la incorporación del individuo como ciudadano), debido al empuje de la clase burguesa por querer participar en temas de orden público.
- Fomenta el individualismo y el liberalismo.
- Su finalidad instrumental es; permitir la realización de conductas humanas ejerciendo una libertad sin obstáculos (sin intervención gubernamental de ningún tipo)
- Sus obligaciones son negativas o de abstención, cuyos obligados se deben de erigir bajo el principio de no intervención.
- Responde y respeta al valor de la libertad.
- Establece directrices mínimas, dentro de las cuales el individuo tiene libertad de actuación, cuyo emblema recita así: la realidad social debe dejarse en manos de la dinámica marcada por las fuerzas del mercado, sin injerencias estatales.
- Se traduce en respecto a derechos de autonomía, libertad e individuales, quiero decir, libre albedrío de autodeterminación del individuo.
- Incorpora una libertad positiva frente al estado, esto es, derecho de participación política activa.
- Se erigen bajo la tutela de la democracia formal.¹⁸¹

Este tipo de Estado, sólo prevaleció hasta los inicios del siglo XIX, ya que este paradigma fue gravemente cuestionado al terminar la primera guerra mundial, por no responder al interés de la sociedad, y ser proclive a mantener los intereses

¹⁸¹ Cfr., con Sánchez Ferriz, Remedio, "*Generaciones de derechos y evolución del Estado*" en *PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LOS DERECHOS HUMANOS*, México, CNDH, 2004, pp. 207-228,

tanto políticos como económicos de ciertos grupos sociales (la burguesía que explotaba a la clase obrera), y servir como medio de defensa del orden y el sistema existentes. Asimismo, se decía que dicha forma de operar del Estado, permitía que los derechos humanos sólo fueran de papel, sin ningún tipo de vigencia social.

Lo anterior, da paso al Estado social de derecho, mismo que ya conminaba al Estado a cumplir obligaciones prestacionales, es decir, que ya no fuese sólo abstencionismo, sino que ya se constituyera como un ente interventor, con la finalidad de generar condiciones igualitarias y equitativas a las personas, sin importar su estrato social o condiciones físicas, sociales o económicas. .

Este Estado se caracteriza por:

- Exigen al Estado una prestación positiva de dar o hacer.
- Surgen como Estados interventores.
- Surgen en los inicios del siglo XX. Cabe señalar que la Constitución Mexicana de 1917 y la Constitución Alemana de Weimar fueron - en ese entonces - pioneras, al reconocer Derechos Sociales.
- Fomenta el colectivismo y el igualitarismo.
- Pregonan una actuación activa del Estado, respecto a la satisfacción de necesidades básicas, objetivas, históricas y generales.
- Tienen como objeto la prestación de bienes y servicios en favor de grupos sociales.
- Responden al valor de la igualdad.
- Son derechos de prestación, ya que el estado debe actuar activamente para satisfacerlos.
- El Estado es intervencionista y redistributivo del bienestar social.
- Se inspira en una concepción empírica del ser humano, es decir, en situaciones materialmente concretas del dinamismo social.

- Se instituyen bajo la tutela de la democracia material. Consagran un elemento de solidaridad social.¹⁸²

Ahora bien, los últimos estudios de la filosofía política, indican que la tendencia del estado social de Derecho, es desaparecer, ya que el débito que genera la prestación de tantos servicios, provoca que los Estados estén a punto de colapsar, de ahí que el adelgazamiento del Estado se erija como un nuevo modelo para administrar a la sociedad.

Lo que en líneas arriba se procuró establecer, es que incluso el propio Estado (Constitucional) de Derecho, ha ido reformulando su forma de operar y participar ante la sociedad, adecuándose a las demandas y necesidades de éstos. Razón por la cual, las propias Instituciones gubernamentales deben ir reformando y reformulando su manera de hacer las cosas.

En el continente americano, los cambios institucionales han sido encausados a robustecer su democracia, superando el autoritarismo y la concentración del poder en un solo sujeto.

Respecto a lo anterior, se coincide con Valadés, ya que el decurso histórico de los Estados americanos han mostrado esa preocupación por reformar institucionalmente su operatividad gubernamental, a efecto de consolidar una democracia, soslayando la centralización del poder o que la toma de decisiones sea por parte de una minoría.

En América Latina los cambios democráticos se han registrado principalmente en tres direcciones, reforma institucional, derechos humanos y sistemas electorales. La primera incluye nuevas formas de organización y funcionamiento de los órganos gubernamentales, judiciales y representativos.¹⁸³

Un aspecto medular del derecho común americano corresponde a la superación del militarismo endémico y del autoritarismo de partido, y a la construcción de una

¹⁸² Ídem.

¹⁸³ Valadés, Diego. óp. cit., p. 27.

democracia institucional conforme a la cual se procura renovar al sistema presidencial. Esta renovación consiste, esencialmente, en atenuar la concentración extrema de facultades que se ha caracterizado tradicionalmente al sistema presidencial¹⁸⁴

4.3.1. Reformular el nombramiento de los titulares de la administración pública centralizada en Puebla. Propuesta

No se puede soslayar que nuestro sistema presidencialista también necesita ir adecuando su operatividad en función de las necesidades del tejido social y del mismo dinamismo civil, aunado a ello, la tendencia debe apuntar hacia el horizonte que permita atenuar la concentración de facultades de quien encabeza el poder ejecutivo, dando paso a perfiles idóneos que encabecen las dependencias de la administración pública centralizada en Puebla. Ahí mora la importancia que reviste la propuesta que en este pequeño trabajo se establece.

Es indudable, que para poder materializar lo que en líneas pasadas se expresó, los mecanismos son sumamente amplios, empero, en este trabajo, sólo se busca llevarlo a cabo mediante una nueva organización y funcionamiento del gabinete.

En nuestro sistema jurídico las reformas institucionales que se han llevado a cabo, pertenecen casi – exclusivamente -, al orden judicial, olvidando a la administración pública y al gremio parlamentario, situación que indica el probable retraso que tiene el Poder Ejecutivo respecto a su renovación. En este trabajo, lo que se plantea es una propuesta de cambio institucional del Poder Ejecutivo de Puebla.

Ahora bien, si se parte desde la premisa siguiente;

¹⁸⁴ Ibídem, p.28

En los Estados constitucionales el único denominador común consiste en controlar eficientemente el poder para garantizar el espacio de libertades individuales y colectivas, así como las relaciones de equidad entre los miembros de la sociedad.¹⁸⁵

Se puede ultimar, que en nuestro Estado mexicano, al ser un Estado constitucional, una de sus principales funciones es racionalizar, controlar y administrar eficientemente el poder de los poderes constituidos, para que con ello que se pueda garantizar el efectivo goce de los derechos humanos, así como detentar a una ciudadanía que coexista en armonía.

Bajo esa tesitura, la propuesta que en subsecuentes líneas se establecerá, será proclive – precisamente – a racionalizar, controlar y administrar el poder de una manera más eficiente, con la finalidad de que la prestación de los servicios públicos incremente sus índices de calidad.

El maestro Valadés, a través de su exhaustivo análisis sobre el gabinete de las Etados Latinoamericanos, destacó que la configuración de dicha categoría jurídica se consolidaba – principalmente – en tres grupos;

- El de los técnicos, que resultaban políticamente neutros y que permitían ofrecer respuestas satisfactorias en cuestiones como servicios públicos, finanzas sanas y razonable interlocución con gobiernos y agencias extranjeras, por ejemplo.
- El de los clientes, con lo que se abría el gabinete a quienes mostraban mayor capacidad para la obediencia y se premiaba a quienes mayores servicios (en ocasiones incluso los fraudulentos) hubieran prestado al presidente para acceder al poder.
- Y, en tercer término, el de prestigio, mediante el cual era posible incorporar al gabinete a algunas personas cuya presencia atenuara la

¹⁸⁵ Valadés, Diego. óp. cit., p. 2.

imagen de la tecnocracia y los rigores del clientelismo, además de que permitiera estructurar un discurso políticamente aceptable.¹⁸⁶

En concordancia con la clasificación arriba citada, se considera que el contexto social actual, ya no permite tener servidores públicos que por su prestigio o clientelismo se encuentren detentando potestad de mando al seno de las instituciones gubernamentales.

La propuesta que, con base, al contexto que se ha escrito en todo el trabajo, se erige y sustenta bajo dos ejes rectores;

- El titular del ejecutivo estatal, es decir, el Gobernador Constitucional de la entidad federativa de Puebla, tendrá que elegir a sus Secretarios de Estado a través de elementos objetivos – como lo son la instrucción profesional y académica afín a la Secretaría que pretende encabezar, así como contar con experiencia probada en el ramo, esto es, la elección tendrá que ser bajo el eje rector de la idoneidad de perfiles. Lo anterior, debe estar reglamentado en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Por otro lado, el órgano que servirá como control, supervisor, fiscalizador e investigador de que se cumplan los cánones antes expuestos, será el Congreso del Estado, por medio de la Comisión correspondiente que se le designe la tarea aludida. Ya que, con esto se fortalece el régimen representativo y se democratiza la selección de los titulares de la administración pública centralizada.

Lo que arriba consta, en carácter de propuesta, es un mecanismo útil para racionalizar el poder desde dos ópticas; la primera de ellas, es que, mediante la aprobación que haga el Congreso estatal en los nombramientos de los titulares de la administración pública centralizada, se soslaye la centralización del poder del titular del ejecutivo estatal, “configurando formas más efectivas de control con

¹⁸⁶ *Ibíd.*, p. 38.

relación a los actos de gobierno”; lo anterior atendiendo a las disposiciones reglamentarias – propiamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Puebla – que el propio Congreso haya dispuesto para regular las facultades discrecionales del Gobernador en aras de que los Secretarios de Estado sean técnicos en el rubro que van a encabezar. No existen reglas que garanticen un adecuamiento entre la constitución del gabinete y las necesidades del tejido social.

Esto propiciará un ambiente de cooperatividad política entre los miembros del mismo Congreso – aún y con sus diferencias partidistas –. Además, de condescender a la comunicación política armónica entre el poder parlamentario y el ejecutivo estatal.

Y, por otro lado; la racionalización en el ejercicio del poder público se llevará a cabo a través de la profesionalización de la administración pública por conducto de sus secretarios de estado, es decir, la pericia como eje superior de la racionalización del ejercicio del poder presidencial-gubernamental. Rompiendo con todo tipo de clientelismo¹⁸⁷ y farandulismo; “la naturaleza mediática de la política ha propiciado el acceso al poder de personas más adiestradas en cuestiones de comunicación que en tareas de gobierno.”¹⁸⁸

Son dimensiones que si bien, no tienden a separar o dividir el poder, sí son proclives a atenuar la concentración del poder del Gobernador de nuestra entidad federativa, en aras de optimizar la gestión administrativa y la prestación de los servicios públicos. Además, permitirán que nuestra entidad federativa pueda comenzar a consolidarse como un presidencialismo democrático, según criterios expuestos con anterioridad.

“La racionalización del poder de los sistemas presidenciales se está consiguiendo por la vía de la desconcentración del poder; por consiguiente, en el

¹⁸⁷ El problema que el clientelismo arrastra es que hay personas que resultan sumamente aptas para la captación de sufragios, sin embargo, éstas son ineptas para desempeñar funciones gubernamentales.

¹⁸⁸ *Ibíd.*, p. 58.

Estado de Puebla, se puede comenzar dicha desconcentración a través del control político – es decir, mediante los actos de control, supervisión, fiscalización e investigación sobre los perfiles que elija el gobernador para su gabinete – y jurídico – esto es, por medio de la o las porciones normativas que modifique a efecto de señalar los elementos objetivos que deba observar el gobernador para la elección de sus secretarios de Estado – que haga el Congreso en aras de profesionalizar la administración pública centralizada, desde su cúspide organizacional.

Es posible dicha racionalización bajo la óptica de un régimen presidencialista, dicho en otras palabras, la forma de integración del gabinete que se propone, no es exclusiva de los sistemas parlamentarios, es posible llevarlo a cabo en el sistema presidencialista que impera en nuestro país.

Es importante mencionar, que la propuesta antes expuesta, plantea cambios en la lógica del presidencialismo mexicano, sin alterar ni perturbar la propia naturaleza del sistema. Por lo que, es necesario ajustar las reformas propuestas, de manera poco invasivas pero que al mismo tiempo sean significativas. Y aun cuando prevalezca la discrecionalidad del gobernador para nombrar y remover a sus secretarios de Estado, la lógica en la que lo haga debe verse modificada con el efecto de que, de alguna manera, la operatividad gubernamental sea más técnica, más pericial, para que se logre una prestación de servicios públicos y una gestión administrativa eficiente.

Habrán quienes demeriten la propuesta exponiendo que los Secretarios de Estado, no precisamente necesitan ser técnicos para llevar a buen cause su encomienda, ya que cuentan con un sinnúmero de subordinados que puede asesorarlos en el correcto ejercicio de sus funciones, empero, es imprescindible, en un Estado Constitucional de Derecho, que los cargos en la titularidad de la administración pública centralizada no se vean meramente como una formalidad administrativa, sino que se vea como una función sustantiva y de contenido. Se traduce imperdonable que quien ignora la norma, sea precisamente quien está obligado a aplicarla.

Asimismo, quienes tenga una visión ortodoxa del presidencialismo, consideraran que las facultades presidenciales no pueden verse afectadas, no obstante, como ya se justificó con anterioridad, esa óptica debe ser superada en aras de mejorar la administración pública estatal, de profesionalizarla y, con ello, otorgarle a los consumidores de los servicios públicos una gestión de calidad. Aquellos que lo vean desde esa perspectiva, argumentando que se debilita el poder del gobernador, no hace otra cosa que tener una idea autoritaria del ejercicio del poder. Así lo dice, magistralmente, el constitucionalista Valadés;

Debe establecerse lo que se quiere decir cuando se alude a la fortaleza o la debilidad de los presidentes. Si por la primera se entiende la capacidad de actuar conforme a los dictados de su voluntad, y por la segunda a la pérdida de esa posibilidad, es evidente que se está pasando en un sistema autoritario, ajeno al Estado Constitucional. Por el contrario, si se considera que un sistema se debilita en tanto que se estrechan las opciones para alcanzar acuerdos, que se ve afectada la legitimidad de las instituciones, que disminuyen las posibilidades de alcanzar resultados en los términos esperados por la colectividad, que no se cuenta con instrumentos para inducir conductos cooperativas, que los niveles de las contiendas políticas ascienden más allá de los que resulta razonable conforme al ejercicio de las libertades públicas, entonces sí se está pensando en un Estado Constitucional.¹⁸⁹

Es importante atisbar que – a juicio propio – el mejor momento para llevar a cabo esta reforma institucional, es el que se presenta para cambio de gobierno en 2018, tiempo suficiente para que las fueras políticas vayan adecuando sus mecanismos de operación.

Sin lugar a dudas, la creación del constitucionalismo tiende a que una pluralidad de agentes gubernamentales participen en la toma de decisiones de lo público; por consiguiente, el regular las facultades discrecionales del titular del ejecutivo estatal respecto al nombramiento de los titulares de la administración pública centralizada, mediante una labor en conjunto con el poder legislativo,

¹⁸⁹ Valadés, Diego, óp. cit., p. 109.

teniendo como horizonte común la idoneidad de perfiles, se constituya como un mecanismo afín al constitucionalismo y a sus ideales epistemológicos.

Si bien, la noción de que el Congreso apruebe los nombramientos de los Secretarios de Estado no es algo novedoso en nuestro sistema político, ya que, como lo expresa Félix Palavicini;

En el Constituyente (de 1917) también estuvo muy presente el enfrentamiento entre el presidente Madero y el Congreso, al punto que varios diputados expresaron preferir “la dictadura de un solo hombre” frente a “la dictadura de una colectividad”, para lo cual no dudaron en “poner restricciones al Congreso”. Sin embargo, con la excepción del discurso inaugural de Carranza, el tema del parlamentarismo no llegó a ser objeto de un análisis formal. Hubo quienes reconocieron que “hemos encadenado el poder legislativo” y que “el ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto”¹⁹⁰

La pugna se dio desde las negociaciones políticas del Constituyente de 1917, inclusive “para equilibrar esa situación, 25 diputados propusieron, sin éxito, que los secretarios de Estado fueran nombrados por el presidente con la aprobación previa de los diputados.”¹⁹¹

No obstante, la tendencia de este trabajo, no sólo se acota a la ratificación de los nombramientos de los titulares de la administración pública centralizada, sino que, como ya se expuso, se establezca en el discurso jurídico-legal, los parámetros y estándares que deberá observar el gobernador para poder nombrar a sus secretarios de Estado, asimismo, el Congreso tendrá que verificar que dichos cañones y directrices sean solventadas por los perfiles que se erijan como aspirantes a ocupar los cargos de cúpula a que se hace referencia.

¹⁹⁰ Palavicini, Félix F. *Historia de la Constitución de 1917*, México, s. p. i, 1938, pp. 267, 391, 401.

¹⁹¹ Valadés, Diego, óp. cit., p.85.

CONCLUSIONES

El procedimiento de designación de los integrantes del gabinete presidencial no suele ser objeto de un amplio desarrollo en las Constituciones Latinoamericanas, empero, las propuestas que en epígrafes anteriores obran como reforma institucional, son factores que pueden otorgar grandes bondades en el ejercicio y racionalización del poder presidencial y gubernamental. Claro, es insoslayable que el diseño de esta reforma institucional tiene que ser funcional, ateniendo a la realidad y contexto político de nuestra entidad federativa.

Se tiene que romper con esa noción patrimonialista del poder, si lo que se busca es eficientar la prestación de los servicios públicos y la gestión administrativa, además de soslayar, poco a poco, la centralización del poder presidencial.

De acuerdo con la taxonomía que presenta Diego Valadés con respeto a la composición del gabinete, se estima que ésta tiene que ser por los técnicos, es decir, aquellos que resultan políticamente neutros, y que permiten brindar respuestas eficaces, eficientes y satisfactorias en la prestación de servicios públicos, en el manejo de las finanzas públicas, así como en una interacción razonable entre gobernantes y justiciables.¹⁹² De esta manera, se asegura el derecho del tejido social a servicios públicos de calidad y al buen ejercicio del gobierno.

Lo que se busca es que los auxiliares del gobernador de Puebla para el desempeño de las tareas administrativas, como lo son; organizar la actividad de la administración y función pública, supervisar la ejecución de las normas emanadas por el Congreso, atender tramites y procedimientos, prestar diversos servicios públicos, evaluar el desempeño de los distintos servidores públicos que se constituyen como subordinados, etc.; correspondan a la mejor selección.

En el fondo, lo que se propone es ofrecer alternativas para que el gobierno sea dirigido por cuadros calificados y experimentados. “Un sistema constitucional

¹⁹² Cfr., *ibídem*, p. 38.

debe ofrecer todas las opciones posibles para consolidar la democracia y garantizar la gobernabilidad.”¹⁹³

Racionalizar el poder de esta manera, no quiere decir que se le restrinjan facultades al titular del ejecutivo estatal o provocarle un debilitamiento político, ni que se busque llevar a cabo un semipresidencialismo; lo único que significa es que se tiene que ir adecuando y avanzando hacia nuevas formas de organización y funcionamiento del sistema presidencial, lo anterior, como ya se ha mencionado, en aras de optimizar la gestión administrativa y eficientar la prestación de los servicios públicos. Esto es, que se adopten herramientas de fuente congresual para fortalecer el régimen de representación popular, mitigando la centralización del poder en la lógica presidencialista.

Bien nos los refiere Valadés; “Un diseño adecuado de los controles políticos obedece al propósito de evitar los excesos en el ejercicio del poder, no al de impedir que los órganos del poder actúen”.¹⁹⁴

Cuando el sistema político permite establecer reglas precisas para la configuración del gabinete, se reduce el campo de actuación de las facultades discrecionales del titular del ejecutivo, lo cual resulta benéfico para un Estado Constitucional de Derecho.

Es menester puntualizar, que dicha propuesta, de ninguna manera, pretende desnaturalizar el régimen presidencial, ni lastras las funciones del presidencialismo, sólo atiende a equilibrar el funcionamiento de dicho régimen, con la finalidad de mejorar el ejercicio del poder público dentro de la esfera de la administración pública centralizada del Estado de Puebla.

Finalmente, separar del imaginario político y social la idea tan arraigada del presidencialismo clásico, no será labor menor, es un cambio estructural e institucional de gran calado; no obstante, lo que se busca es volver paradigmática

¹⁹³ *Ibíd.*, p. 59.

¹⁹⁴ *Ibíd.*, p. 90

la reforma institucional que se propone, con la intención de que sea la génesis de una serie de reformas que impacten la esfera federal. Bajo ningún contexto se pretende establecer a la propuesta en comento como una panacea que resuelva todas las debilidades políticas e institucionales de la administración pública estatal, sin embargo hará posible hacer frente a la incapacidad y rapacidad de muchos funcionarios públicos.

No veamos la reforma institucional que se establece como propuesta, como un mecanismo para debilitar¹⁹⁵ el poder del titular del ejecutivo estatal, sino como una herramienta para racionalizar el ejercicio del poder en las esferas más altas de la administración pública centralizada en nuestra entidad federativa.

Un presidente¹⁹⁶ que actúe o pueda actuar autocráticamente es muy fuerte en un sistema autoritario pero resulta muy vulnerable en un sistema plural; por el contrario, un presidente, receptivo, sensible y controlable es muy fuerte en un sistema abierto y muy débil en uno cerrado.¹⁹⁷

Ahora bien, “el cambio institucional no significa necesariamente un desarrollo progresista, aunque bien puede serlo, ya que corresponde a luchas, resistencias y rebeldías sociales”¹⁹⁸, o a través de postulados científicos que nos dan los estudios comparados y la academia.

Finalmente, es importante mencionar, que un servicio público regido por sólidas bases éticas necesita tener como eje rector un cambio en el ideal cultural colectivo, es decir, que la hegemonía cultural de la corrupción que

¹⁹⁵ Ya se refirió con anterioridad, la concepción con la que no se debe confundir el debilitamiento político del titular del ejecutivo.

¹⁹⁶ Para efectos de este trabajo, se debe entender al Gobernador de nuestra entidad federativa como una figura homologa a la que Diego Valadés presenta como Presidente.

¹⁹⁷ Diego Valadés, óp. cit., p. 110.

¹⁹⁸ AMADOR Vazquez, Samuel. “La calificación como elemento de vulnerabilidad en el mercado de trabajo migrante estadounidense: comparativo México-Centroamérica y el Caribe”, Revista TLA-MELAU, México, 2014, núm. 37, Editada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, p. 101.

impera al seno de las instituciones gubernamentales, se vea sustituido por un ideal cultural apegado a la legalidad.

FUENTES DE CONSULTA

LIBROS

ALFONZO Jiménez, Armando, et al., *¿Un gobierno de gabinete en México? Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo y democracia*, Breviarios, Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1997.

BLANCO, Víctor. *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, México, Fontamara, 2006.

CALZADA Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, Harla 1990.

CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo. *El Estado de derecho. Dilemas para Latinoamérica*. Perú, Palestra.

CARBONELL Sánchez, Miguel y Salazar, Pedro. *División de poderes y régimen presidencial en México*. México, Porrúa, 2011.

CARBONELL, Miguel. *Presidencialismo y creación legislativa, Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.

CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1988.

DÉCTOR García, Romeo. *Administración Pública y Derecho Administrativo Federal. Evolución, conceptos y régimen jurídico del gobierno federal mexicano*, México, Flores, 2014.

DÍAZ Aldret, Ana. *Gobiernos locales*. México, Siglo XXI, 2014.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Planeta, 1992.

El Colegio de México, *Historia mínima de México*, México, 1974.

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 2ª ed., México, Porrúa, 2008.

GUASTINNI, Ricardo. *¿Separación de los Poderes o División del Poder?*, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 301-302. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/229/tyo/tyo13.pdf>.

GUERRERO, Omar. *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de cultura económica, 2010.

- GUTIÉRREZ Sáenz, Raúl. *Introducción a la Ética*, México, ESFINGE, 1989.
- JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, libro tercero, cap. VVIII, Buenos Aires, Albatros, 1954.
- KELSEN, Hans, *La teoría pura del Derecho*, capítulo IV, séptimo, sección 31, México, Editora Nacional, 1981.
- LÓPEZ Sosa, Eduardo. *La Administración Pública en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa, 2008.
- LYNN, Naomi y WILDAVSKY. *ADMINISTRACIÓN PÚBLICA El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de cultura económica, 1999.
- MERKL, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo, parte general*, sección primera, cap. I, México, Editora Nacional, 1980.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2013.
- NARVÁEZ, José Ramón. *Cultura Jurídica Ideas e imágenes*. México, Porrúa, 2010.
- OTTO DE, Ignacio. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1989.
- PALAVICINI, Félix F. *Historia de la Constitución de 1917*, México, s. p. i, 1938.
- PONCE DE LEÓN Armenta, Rafael. *La Administración Pública en México*, México, Porrúa, 2011.
- RÍOS Elizondo, Roberto, *El Acto de Gobierno*, México, Porrúa, 1975.
- RIVES, Roberto, *Administración Pública del siglo XIX*, México, Siglo XXI.
- RODRÍGUEZ Arana Muñoz, Jaime. *Derecho Administrativo Español*, México, Porrúa, 2005.
- SÁNCHEZ Ferriz, Remedio, *"Generaciones de derechos y evolución del Estado" en PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LOS DERECHOS HUMANOS*, México, CNDH, 2004.
- TARLIF Chalifour, Eric. *Sistemas jurídicos Contemporáneos*, LIMUSA, México, 2011.
- UVALLE Berrones, Ricardo. *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007.
- VALADÉS, Diego. *El gobierno de Gabinete*, México, IIJ-UNAM, 2006.
- ZARATE B. Inés. *Valores, civismo, familia y sociedad. Los valores y las nuevas generaciones*, tomo 5, México, REZZA EDITORES, 2003.

REVISTA

AMADOR Vazquez, Samuel. “La calificación como elemento de vulnerabilidad en el mercado de trabajo migrante estadounidense: comparativo México-Centroamérica y el Caribe”, Revista TLA-MELAUJA, México, 2014, núm. 37, Editada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, p. 101.

DORING, Erika y HERNÁNDEZ, Carmen Evelia. “La Administración Pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal”, *Revista Gestión y Estrategia del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco*, s.e., pp. 1, 13, 15. Disponible en: http://www.academia.edu/9434360/LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_DE_NUESTROS_DIAS_PASADO_Y_PRESENTE_DE_LA_ESTRUCTURA_ADMINISTRATIVA_DEL_PODER_FEDERAL

REYES Negrete, Jorge. “La actuación de la Administración Pública dentro del marco del artículo 1° Constitucional”, Revista DIKÉ, México, 2016, núm. 19, Editada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, p. 123.

LEYES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 171 ed., 2016, México, Porrúa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Constitución Política del Estado de Puebla.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Puebla.

DOCUMENTOS PUBLICADOS EN INTERNET

Enciclopedia jurídica, edición 2014. Consultada el 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/parlamento/parlamento.htm>

SITIOS WEB

http://congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=111&limit=10&order=hits&dir=DESC&Itemid=116&limitstart=30

<http://congresopuebla.gob.mx/buscadores/iniciativas/index.php>

http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=448&Itemid=249

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

<http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local>

<https://www.merriam-webster.com/dictionary/compadrazgo>.

<http://dle.rae.es/?id=KvAZPI8>

[file:///C:/Users/Admin/Downloads/codigo de etica legislativa del h congreso ed o de pue.pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/codigo%20de%20etica%20legislativa%20del%20h%20congreso%20ed%20o%20de%20pue.pdf).

<http://www.ttn.gov.ar/descargas/constitucion.pdf>

<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_constitucion_politica.pdf

<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>

[https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion de la Republica del Salvador 1983.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion%20de%20la%20Republica%20del%20Salvador%201983.pdf)

https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

[https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion de Honduras.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion%20de%20Honduras.pdf)

<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2083/CONSTITUTION.pdf>

http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm

<http://www.ifrc.org/docs/idrl/751ES.pdf>

<http://www.mpptaa.gob.ve/publicaciones/leyes-y-reglamentos/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela>

http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A_Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ni/ni033es.pdf>

http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1826/Cons1826_TEXTO.pdf

<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1739/15.pdf>