



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

**SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE POSGRADO
COORDINACIÓN DEL POSGRADO EN DERECHO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO
FUNDAMENTAL PARA ALCANZAR LA SEGURIDAD HUMANA EN
TLAXCALA**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA:

LIC. ILIANA GUADALUPE PÉREZ HERNÁNDEZ

Matrícula: 222470167

CVU-Conahcyt: 1240733

Número de becario: 824349

DIRECTORA DE TESIS Y ASESOR METODOLÓGICO

DRA. GEORGINA TENORIO MARTÍNEZ/DR. ALEX MUNGUÍA SALAZAR

PUEBLA, PUEBLA, NOVIEMBRE DE 2024

**LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO
FUNDAMENTAL PARA ALCANZAR LA SEGURIDAD HUMANA EN
TLAXCALA**

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. Contexto teórico de la Administración Pública	4
1.1 Origen del concepto de Estado	
1.2 Origen del concepto de Administración Pública	4
1.2 Concepto legal de la Administración Pública	6
1.3 Concepto político de la Administración Pública	12
1.4 Concepto Sociológico de la Administración Pública	13
1.5 Europa: Del <i>Polizeistaat</i> a Las Ciencias de la Administración Pública: Del Estado Absolutista al Estado Social de Derecho	
1.6 El Estado de Bienestar	16
1.7 Estados Unidos de América: The public administration y The Street level Bureaucracy	27
1.7 Teóricos de la Administración Pública en México	30
CAPÍTULO 2. La Buena Administración Pública como derecho fundamental: alcances teórico - conceptuales	36
2.1 Aproximación al concepto, características y principios de la Buena Administración Pública	36
2.3 La Buena Administración Pública en México: Estado del arte	47
2.4 Los Derechos Fundamentales: ¿qué son?	50
2.5 La Buena Administración Pública como Derecho Fundamental	59
CAPÍTULO 3. Seguridad Humana: la obligación de proteger	63
3.1 La Seguridad Humana en su enfoque internacional	63
3.2 Elementos que conforman la Seguridad Humana	65
3.3 Perspectiva de la Seguridad Humana en México	66
3.4 ¿Por qué es necesaria una Buena Administración Pública para brindar Seguridad Humana?	67
CAPÍTULO 4. Hacia una Buena Administración Pública en Tlaxcala	

- 4.1 ¿Cómo se conforma la Administración Pública Centralizada en Tlaxcala?
- 4.2 Perfiles de los Secretarios de Estado en el Estado de Tlaxcala ¿existe idoneidad?
- 4.3 Esquema de Profesionalización de los Servidores Públicos en Tlaxcala
- 4.4 ¿Existe una buena administración pública en Tlaxcala?
- 4.5 ¿Tlaxcala brinda seguridad humana a sus ciudadanos?
- 4.6 Propuestas para alcanzar una Buena Administración Pública y brindar Seguridad Humana en Tlaxcala

Bibliografía

69

Capítulo I

Contexto teórico de la Administración Pública

1. CAPÍTULO

1. Contexto teórico de la Administración Pública

1.1 Origen del concepto de Estado

Durante la Edad Media, el poder de la iglesia impregnaba cada área de la vida de una gran carga moral, basada en las enseñanzas de la Biblia, fundamento del cristianismo. La religión también legitimaba el poder de los príncipes y de la nobleza.

Respondió Jesús: Mi reino no es de este mundo; si mi reino fuera de este mundo, mis servidores pelearían para que yo no fuera entregado a los judíos; pero mi reino no es de aquí.

Este pasaje es quizá la base de la separación del poder clerical del político y aparece en uno de los Evangelios¹. El choque entre los poderes del “cielo” y de la “tierra” dio como resultado una diferenciación entre las necesidades espirituales y terrenales, las cuales requerían soluciones inmediatas y de este mundo, más allá de juicios morales.

Ya hacia el año 410 el teólogo latino Agustín de Hipona² escribió *Civitas Dei*, o *Ciudad de Dios*, en la que hizo patente su desilusión por la unión entre la iglesia católica y el imperio romano (a raíz de la ejecución de su amigo Marcelino, con quien discurría sobre las fallas del imperio romano y la distancia entre este y el imperio ideal, el cual tendría como base los principios morales del cristianismo)³. Sin embargo, pasaron muchos siglos de unidad política-religiosa antes de una separación de facto entre ambas entidades concentradoras de poder.

Fue hacia el siglo XI, cuando se da la *Lucha por la Investidura* o *Guerra de las Investiduras*, en la que se enfrentaron el papa Gregorio VII y el emperador Enrique IV, mediante la que se aceptaba la separación de la iglesia del poder político pero en la que cada uno decía ostentar un poder superior sobre el otro, cuando se trataba de investir a los obispos⁴.

¹ Pasaje bíblico de Juan 18:36, Reina Valera 1909.

² Agustín de Hipona, mejor conocido en la historia como San Agustín, nació el 13 de noviembre del 354 en África, en la ciudad de Tagaste. Su nombre es de origen latino y significa “aquel que es venerado”. Fue un filósofo y teólogo cristiano, considerado uno de los santos más influyentes tanto en el catolicismo como en la filosofía occidental.

³ Muñiz Pérez, Julio César. “*Civitas y cives* en San Agustín. La construcción de la Iglesia como Estado: Fundamentos de orden constitucional”, *Revista Antigüedad y Cristianismo*, España, I.S.S.N.: 0214-7165, año 2014-2015, núm. 31-32, 2014-2015, pp. 11-26.

⁴ Rabasa, G.Emilio, *Temas torales de derecho constitucional mexicano. La nueva fisonomía constitucional*, 1a. ed., México, UNAM, 2023, p. 103.

Así, la palabra latina *status*, se refería a la condición del territorio o país en sus rasgos sociales y políticos, las características del príncipe y la nobleza, así como de las clases o sectores que componían la organización política, por lo que el término de *estado*, ya se utilizaba antes de ser utilizado por Maquiavelo, en su obra *El Príncipe*⁵, pero es en esa obra en la que adquiere el significado del Estado como lo conocemos hoy⁶.

En dicha obra, Maquiavelo aconseja a Lorenzo de Médici (príncipe de Florencia) sobre la forma en que ha de utilizar el poder para mantenerlo, a través de las *leyes adecuadas y los buenos ejércitos* con la finalidad de unificar Italia, forjando la unión entre el derecho y la política, y dejando de lado el utopismo de escritores como San Agustín, para dar paso a la forma más realista de hacer política, a través del conocimiento de la psique humana.

De tal suerte, el Estado moderno apareció en Europa como una forma de organización del poder, de la mano del mercantilismo y el debilitamiento de la *sociedad por capas*, que en la Edad Media se componía por tres estamentos: la nobleza, la iglesia y los campesinos junto con los burgueses. Los campesinos y burgueses fueron conocidos también como tercer estamento o estado⁷, y eran quienes contribuían a sostener a los otros dos estamentos, y quienes, además, integraron posteriormente el aparato administrativo.

Así, la burguesía era aliada del príncipe para la actividad recaudatoria y comercial, y el desarrollo del Estado moderno implicaba ahora la eliminación de

⁵ *El Príncipe* fue publicado en 1531, constituye un tratado de doctrina política y fue escrito por Nicolás Maquiavelo, escritor, diplomático y filósofo político italiano de la época renacentista.

⁶ Así lo narra Norberto Bobbio en su obra *Estado, gobierno y sociedad*: “...el mismo Maquiavelo no hubiera podido escribir tal frase... si la palabra en cuestión no hubiese sido ya de uso...” .

⁷ Véase <https://historiando.org/tercer-estado/>

privilegios de los otros dos estamentos, y una actividad más crítica hacia la gestión de los recursos económicos por parte del monarca, quien se escudaba en la gestión del *bienestar* de los súbditos para impulsar su política fiscal y para garantizar su legitimidad.

Francisco Paoli Bolio escribe en su *Teoría del Estado*, que:

... el Estado es un aparato para proteger sustantivamente los intereses de la nueva clase dominante compuesta por los propietarios privados, grandes comerciantes y financieros...⁸

y define al Estado como:

...el conjunto de instituciones públicas que regulan la conducta humana, protegen los derechos fundamentales de las personas y construyen condiciones para su realización integral.⁹

De esta forma, si las primeras asociaciones eran tribales, con una propiedad común, en la que los individuos se unían para hacer frente a las amenazas externas, la evolución al Estado pasa por asociaciones consecuencia de liderazgo político, en el que la fuerza es monopolizada por el dirigente y la propiedad ya no es de todos sino privada y surge la sociedad civil, en la que el individuo es ahora un ciudadano.

Hegel, en su obra *Filosofía del Derecho*, nos dice que la persona concreta, considerado un *fin particular*, es uno de los fundamentos de la sociedad civil¹⁰, y

⁸ Paolo Bolio, Francisco José, *Teoría del Estado*, 1ra ed., México, UNAM, 2009, p. 43.

⁹ *ibidem* p.44

¹⁰ Hegel, Federico, *Filosofía del Derecho*, Argentina, 1968, pp. 172-173

critica el desarrollo autónomo de esta *particularidad*, porque constituye la causa de la ruina de los estados. En ese sentido, escribe:

...la sociedad civil presenta, justamente, el espectáculo de la disolución, de la miseria y de la corrupción física y ética...

Por esto, para el pensador alemán, tanto la familia como la corporación son las raíces éticas del Estado, el cual es la realidad de la *Idea ética* y el *Espíritu ético*, en donde “*...la libertad alcanza la plenitud de sus derechos.*”

Así, mientras para algunos pensadores la intervención del Estado en la vida diaria a través de la administración debe limitarse, para filósofos como Hegel, es el Estado el que debe contener a la sociedad civil, la cual encierra tres momentos¹¹:

1. *La mediación de la necesidad y la satisfacción del individuo con su trabajo y la satisfacción de las necesidades de todos los demás, y que constituye el sistema de las necesidades;*
2. *La realidad de lo universal aquí contenida, de la libertad y la defensa de la propiedad mediante la administración de la justicia; y*
3. *La prevención contra la accidentalidad que subsiste en los sistemas y el cuidado de los intereses particulares en cuanto cosa común por medio de la policía y la corporación.*

1.2 Origen del concepto Administración Pública

¹¹ *ibidem* p. 176.

De acuerdo con el *Breve diccionario latín-español* de Porrúa¹², la palabra *administración* proviene de la voz latina *administratio*, compuesta por la preposición del acusativo *ad*, que indica la dirección: hacia, y del femenino *ministratio*: servicio, y que se traduce como: asistencia, dirección, gestión y ministerio, entre otras.

Su intransitivo *administrare* significa: asistir, prestar ayuda, gobernar, ocuparse de, cumplir una tarea o ejecutar, mientras que *publicum* se refiere a las cuestiones del pueblo o del Estado.

Como sabemos, Roma fue una de las civilizaciones más importantes para occidente, de la cual heredamos, entre otras cosas, nuestro idioma -una de las lenguas romances derivadas del latín-, formas de numeración y escritura, el concepto de *República* y la noción de separación de poderes, así como las bases de nuestro sistema jurídico¹³.

La expansión del Imperio Romano llegó a casi toda Europa, la costa norte de África e incluso parte de medio oriente. Debido a esto, la tradición romanista se hizo patente en todo el mundo occidental, incluyendo Italia, Francia, Alemania y España.

En Roma, el Derecho Público o *ius publicum* era aquel que trataba del gobierno de los romanos: *Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat*¹⁴.

¹² Editorial Porrúa. (2017). *Breve Diccionario Latín - Español / Español - Latín* (4a ed.)

¹³ Enciclopedia de Humanidades: una publicación de la editorial argentina etecé.

¹⁴ González, Nuria (coord.), *Estudios Jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. I: *Derecho Romano, Historia del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 409.

De tal suerte que su Derecho Público se refería al gobierno y su organización, así como a las funciones inherentes al Estado, a las relaciones de éste con los particulares y también con otros Estados.¹⁵

El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico ¹⁶ define a la Administración Pública como el **“conjunto de órganos y entidades que, encuadrados en el gobierno estatal, autonómico o local, sirven con objetividad los intereses generales ejecutando las leyes y prestando los servicios públicos correspondientes.”**

El concepto de Administración Pública es un concepto universal en occidente y se relaciona con diversas disciplinas, entre ellas el derecho, la sociología y la ciencia política, el porqué de con estas ciencias radica en que son ciencias sociales que tienen que ver con el gobierno, la sociedad y el poder, elementos -entre otros- que conforman la Administración Pública.

Ya el jurista Georges Langrod¹⁷ se refería al **“fenómeno administrativo”** como un **“hecho social”** , que exigía ser aclarado por todas las ciencias sociales, y que su éxito iría de la mano del método científico:

“Hay que acudir a los resultados de las ciencias más diversas: ciencias políticas, historia, etnología, psicología social, economía, relaciones internacionales, cibernética” .

¹⁵ *op. cit.*

¹⁶ Diccionario impulsado por el Diccionario de la Real Academia Española, Organismos Judiciales, Universidades, la Cumbre Judicial Iberoamericana, entre otros organismos colegiados del Derecho.

¹⁷ Georges Langrod fue un teórico francés que “independizó” el estudio de la administración pública del Derecho, a través de obras como **“Tratado de ciencia administrativa”** , en el que relaciona a nuestro objeto de estudio con el medio social y el medio político, y no sólo con el medio jurídico, rompiendo con la tradición francesa del derecho administrativo. Su mayor contribución al estudio de la Administración Pública es su teoría del *hecho administrativo*.

Este enfoque interdisciplinario, es decir, una forma de abordar al sujeto de estudio a través de puntos de contacto entre diversas disciplinas surge en primer término, con la diferenciación entre el sujeto y objeto, el racionalismo y el método científico en el siglo XVI, lo que dio lugar a la especialización¹⁸; sin embargo, en la actualidad se pretende volver a este enfoque holístico de las ciencias para una mejor comprensión de los fenómenos sociales.

1.3 Concepto legal de la Administración Pública

Al referirme al concepto legal de nuestro objeto de estudio, me refiero al concepto visto desde el Derecho. Hemos mencionado que la Administración Pública es un fenómeno que requiere ser estudiado por diversas ciencias sociales. Sin embargo, y dado que pretendemos abordarla como un derecho fundamental, será el Derecho la ciencia que coordine esta aproximación.

Teóricos de la Administración Pública como el Dr. Omar Guerrero¹⁹ consideran que para la ciencia jurídica, la Administración Pública sólo puede encasillarse y estudiarse desde el Derecho Administrativo, y que ese es el motivo del estancamiento de su estudio.

En su obra *Teoría Administrativa del Estado*²⁰, Guerrero hace un estudio profundo de la evolución de la Administración Pública, y menciona que, el hecho

¹⁸ La interdisciplinariedad implica el acercamiento “desde distintas miradas científicas a problemas o conjuntos de problemas, cuya complejidad es tal, que, con el aporte o la disponibilidad de cada una de las disciplinas a la interdisciplinariedad, ayudaría a desentrañar las distintas dimensiones de la realidad social” , según Taborda, Copertari, Ruiz, Gurevich y Firpo.

¹⁹ El Dr. Omar Guerrero Orozco, nacido en 1946, es uno de los teóricos mexicanos contemporáneos de la Administración Pública más influyentes. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, ha sido galardonado con el Premio de Administración Pública del INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), y con el Premio ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) 2006 por su contribución a la Educación Superior. Su obra se ha publicado en países como España, Venezuela, Colombia, Puerto Rico, Ecuador, Bélgica y Brasil.

²⁰ Guerrero, Omar, *Teoría administrativa del Estado*, México, UNAM, 2016, p. 351.

de que se independizara de la tradición francesa que la apareja con el Derecho, logró que se desarrollara de mejor manera.

En Francia, Georges Langrod en su artículo: *La ciencia de la administración pública en Francia* ²¹, refiere que es necesario considerar a la ciencia administrativa como un “*geometric locus*”, es decir, como un lugar donde convergen diferentes disciplinas, centradas alrededor de la administración pública.

Langrod inauguró una corriente *antijurídica* de la administración pública en Europa, pues hasta ese momento, ésta sólo se estudiaba desde el Derecho, sin embargo, este profesor francés creía que no bastaba con apoyarse en el derecho como una disciplina esencial para el estudio de las relaciones sociales, sino que era necesaria una acción en conjunto con otras ciencias para buscar un equilibrio, pues la ciencia administrativa es un factor cultural y científico.

Javier Pinazo Hernandis ²², también considera que puede hablarse de *la mayoría de edad de la administración pública*, una vez que se ha emancipado del Derecho. Esto, porque al ser el Derecho una disciplina tan polivalente, carecería de recursos para especializarse en una actividad tan grande como lo es la Administración Pública, por lo que sólo puede estudiarla en parte, y porque en sus inicios, al nacer de la mano del Estado de Derecho, lo que se buscaba era proteger los derechos de los ciudadanos. Pinazo Hernandis, en un artículo denominado: *En torno a la mayoría de edad de la Ciencia de la Administración*.

²¹ Langrod, Georges, “La ciencia de la administración pública en Francia. Orígenes y contorno europeo, actual y pasado”, *Revista de Ciencias Sociales*, Puerto Rico, año 1957, núm. 3, septiembre de 1957, pp. 495-525.

²² Pinazo Hernandis es un abogado especialista en Administración Pública, Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia; docente en la Licenciatura de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Cardenal Herrera de Valencia, así como del Instituto Valenciano de Administración Pública.

Un enfoque sistémico y prospectivo, refiere incluso una “eclipsación” de esta ciencia por el Derecho Administrativo.

El Derecho en occidente pretendió contener todas las normas referidas al contacto entre gobierno y ciudadanos. Sin embargo, en Francia no se codificó la universalidad de la función administrativa en el Código Napoleónico, por el inmenso número de sus supuestos o de *actos administrativos*, pues las materias que debía contener eran muy diversas: desde impuestos, obras públicas, agricultura, comercio, industria, los extranjeros, trabajos públicos y civiles, entre muchas otras²³.

Este concepto del *acto administrativo*, aportado por el Derecho Administrativo francés y alemán, lo define Jorge Fernández²⁴ en su sentido restringido como:

*“La declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos.”*²⁵

En sentido material, el acto administrativo es definido por este jurista como aquel:

“... realizado por los órganos administrativos del poder público... cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público ya sean

²³ La propuesta fue de Bonnin, en 1808, de acuerdo a Omar Guerrero, en su *Estudio Introductorio de los Principios de Administración Pública de Charles-Jean Bonnin*.

²⁴ Jorge Fernández Ruiz es un abogado mexicano, Licenciado en Economía, Maestro en administración pública, Doctor en Derecho, especialista en Derecho Público, Derecho Administrativo y Ciencia Política.

²⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, 1a. ed., México, INEHRM, IJ, 2016, p. 132.

administrativos, judiciales o legislativos, producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa... y que produce efectos jurídicos.” ²⁶

De esta forma, el estudio de la Administración Pública por los juristas va del Estado Absolutista -paralelo al desarrollo de la cameralística-; la Ciencia de Policía; hasta el nacimiento de la Ciencia de la Administración Pública, junto al nacimiento del Estado de Derecho, con la intención de proteger la libertad, la propiedad privada y dar seguridad a los ciudadanos.

Fue Bonnin²⁷, después de los convulsos acontecimientos de la Revolución Francesa, quien propuso la creación de un Código Administrativo, pues consideraba que era necesario organizar el nuevo orden político establecido. Dicho código debía fijar las reglas de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, además de que sería una herramienta útil para la enseñanza en las universidades francesas de la ciencia de la que fue fundador.

Las escuelas de Derecho Administrativo y Administración Pública alemana, francesa, italiana y española comparten rasgos teóricos, con un origen común, valores compartidos y propósitos similares ²⁸, dado que provienen todas del Derecho Romano y su noción del Derecho Público.

²⁶ *Ibidem*, p. 130.

²⁷ Charles-Jean Bonnin es considerado el fundador de la Ciencia de la Administración Política en Francia, a través de su obra *Principios de Administración Pública*, publicada en 1808. Es considerado un precursor del Derecho Público, Constitucional y Administrativo.

²⁸ *op. cit.*

Uno de los principales teóricos alemanes de las ciencias de la administración es Lorenzo Von Stein²⁹ quien, al ir menguando la cameralística alemana, y con el naciente Estado Burgués en Francia, empieza a estudiar la Administración Pública primero como tensión entre el Estado y la sociedad, y luego como una mediación entre ellos. Para la administración pública su obra más importante es *Tratado de teoría de la Administración y Derecho Administrativo*, escrito a finales del siglo XIX, y donde aborda temas como el poder ejecutivo -encargado de ejecutar los actos administrativos-, y la cuestión de quiénes son los receptores de esos actos administrativos.

Así, quienes son destinatarios de la administración pública, es decir, los ciudadanos, deben tener conciencia de su constitución política para participar en la vida pública. Asimismo, y según el traductor italiano Brunialti, Stein cree que el desarrollo de la individualidad, representa también el desarrollo de la colectividad en el Estado, cuyo objeto debe ser adelantar o mejorar las condiciones de vida de quienes lo conforman.³⁰

Sin embargo, y pese a haber sido influenciado por la teoría francesa de la administración, Stein logra separarla del derecho y abordarla desde otra perspectiva estatista y social, pues es concebida como el Estado en acción y la sitúa dentro del Poder Ejecutivo, debido a que “*todo lo que hace el Estado es administrar*”³¹.

²⁹ Lorenz Jacob Von Stein fue un economista y sociólogo alemán, considerado precursor del Estado Social de Derecho en Alemania. Fue influenciado por el materialismo de Hegel e intentó explicar los procesos históricos a través de procesos económico - sociales. Su gran contribución a las ciencias de la administración es haberlas estudiado no sólo desde un enfoque jurídico, sino político y sociológico. Es también importante su cercanía con Augusto Comte, padre de la sociología y el positivismo.

³⁰ Von Stein, Lorenz, *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, 1a ed., trad. de José Andrés Ancona Quiroz, México, FCE, 2016, pp. 21-22.

³¹ *op. cit.*

En España, también es patente el enfoque jurídico de la administración pública, pero quien la aborda desde una visión multidisciplinaria dada su formación de abogado, politólogo y sociólogo (en un perfil parecido al de Von Stein), es Mariano Baena de Alcázar³² en su obra *Curso de Ciencia de la Administración*, publicado en 1976. Así, Baena de Alcázar clasificó su estudio en dos grupos: el primero pretendía la construcción de una administración siguiendo al modelo francés, y el segundo estrictamente como derecho administrativo³³.

En México, los estudios sobre Administración Pública y Derecho Administrativo tuvieron un gran auge a mediados de la década de los cincuenta del siglo XX, de la mano del Instituto Nacional de Administración Pública, el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y de Administración Pública y de universidades públicas y privadas.

Bajo esta perspectiva se empieza a conceptualizar la administración pública desde el punto de vista jurídico a través del derecho administrativo. Así, el jurista Gabino Fraga³⁴ define como administración pública la actividad del Estado, la cual es:

“... el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las

³² Mariano Baena de Alcázar se licenció en Ciencias Políticas y Sociología, y se doctoró en Derecho por la Universidad de Granada y la Complutense de Madrid, respectivamente. Sus estudios sobre Administración Pública son notables respecto a temas como centralización y descentralización, además de sobre las élites españolas en el periodo franquista.

³³ Moreno Espinosa, Roberto, “El estudio de la ciencia de la administración pública”, en Martínez Anzures, Luis Miguel (coord.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2017, pp. 76-77.

³⁴ El abogado michoacano Gabino Fraga, es considerado uno de los mayores doctinarios del Derecho Administrativo en México. Fue miembro fundador del Instituto de Administración Pública, miembro de la Academia de Jurisprudencia y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dependiente de la Organización de Estados Americanos, entre otros cargos de gran calado.

*atribuciones que la actividad legislativa le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los **finés estatales**.*”³⁵

De forma contemporánea, la función administrativa (entendida como administración pública actualmente) es definida por Andrés Serra Rojas³⁶ como:

*“... la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos... y a los actos materiales que tiene como finalidad la prestación de un servicio público... reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.”*³⁷

En un estudio más reciente, Jorge Fernández Ruiz, estudia el concepto de administración pública en dos sentidos: dinámico y estático: en el sentido dinámico:

*“como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud, dicta y aplica las disposiciones destinadas al cumplimiento y observancia de las leyes en aras del **interés público**”* ,

y en el sentido estático:

³⁵ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª ed., México, editorial Porrúa, 2000, p. 13.

³⁶ Andrés Serra Rojas fue un abogado chiapaneco que, como Fraga, puso las bases del Derecho Administrativo Mexicano. Fue Diputado, Senador, catedrático y recibió diversas condecoraciones, entre ellas la Medalla Belisario Domínguez del Senado de la República.

³⁷ Serra, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8a ed., México, Porrúa, 1977, p. 58.

“como estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa.” .

Como podemos observar, estas definiciones jurídicas, tienen en común los términos *órganos* u *organismos*, así como *interés general* o *interés público*. Es decir, la administración pública es una estructura que tiende a la satisfacción del interés público,³⁸ entendido como:

“el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado” .³⁹

Hasta aquí hemos conceptualizado a la administración pública desde el punto de vista jurídico, para dar paso a su concepto desde otras disciplinas.

1.4 Concepto político de la Administración Pública

El diccionario de Política de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino es una obra de gran importancia para todos los estudiosos de Ciencias Sociales, pues aborda en términos prácticos los conceptos más relevantes de nuestros objetos de estudio social.

³⁸ El interés público es considerado un fin jurídico, sobre todo en la doctrina contractualista, en que los seres humanos hemos cedido parte de nuestra libertad al Estado con la finalidad de que nos proteja organizados en sociedad. A partir del desarrollo del liberalismo se ha contrapuesto la doctrina al interés privado. Para algunos autores, como Dworkin, en una disyuntiva se debe elegir este último. Para otros, como Rawls, se debe elegir el interés general.

³⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (1984). *Diccionario Jurídico Mexicano* (1ra ed.)

Publicado en 1982 y dirigido por Norberto Bobbio⁴⁰, quien fue considerado como *“la conciencia crítica de la izquierda italiana y europea”* y uno de los positivistas más importantes junto con Luigi Ferrajoli y Ricardo Guastini, este Diccionario es referente obligado para quienes desarrollan temas desde la multidisciplinariedad, como la Administración Pública, por lo que se transcribe enseguida parte del concepto de este objeto de estudio, a partir de la ciencia política.

En primer término, los directores de esta obra dejan claro que el lenguaje político es ambiguo, y que depende del momento histórico en que se utilicen las palabras, por lo que no son conceptos universales, además de que los conceptos vertidos en esa obra corresponden al desarrollo de las ciencias sociales en Italia.

Así, la administración pública es definida como:

“...el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o en común de una colectividad o en un ordenamiento estatal.” ⁴¹

Este concepto distingue entre las actividades que desarrollan poderes de decisión y de mando, y las de actuación de las finalidades públicas: las primeras se refieren, por ejemplo, a actos de gobierno o la emisión de leyes; estas actividades son dependientes de, o subordinadas a otras, mientras las segundas tiene que ver con comportamientos técnicos o materiales para brindar bienes o

⁴⁰ Bobbio fue un jurista, científico, filósofo jurídico y politólogo italiano, cuya obra es muy relevante en tópicos como la democracia, la paz y los derechos humanos.

⁴¹ Bobbio, Norberto *et al.*, Diccionario de Política, México, siglo XXI editores, 2010, p. 12.

servicios, ejecutando normas para el cumplimiento de determinados fines⁴², que en este caso podría ser el bien o interés común.

Así, refiere el Diccionario citado, se crearon diversas estructuras para distribuir y coordinar el trabajo, dando paso al surgimiento de la burocracia, la cual es una característica del Estado moderno occidental⁴³.

Por esta razón, la administración pública ha sido entendida en dos aspectos: como una **función**, es decir como actividad-objetivo, y como **organización** que tiene como finalidad asegurar la distribución y coordinación del trabajo para un interés común.

Asimismo, se hace mención de la existencia de un “problema administrativo” , derivado de la variedad de tareas y actividades en que se manifiesta la actividad administrativa, desarrollada en todas las formas de organización del Estado, y que contiene tres componentes principales:

1. El tipo de instituciones políticas y de gobierno que existen en el momento de estudio.
2. La relación entre estas instituciones y la administración pública.
3. Las finalidades que se asumen como tareas o fines de interés público.

Por lo que todos los problemas que puedan existir en torno a la administración pública van de la mano con las formas que existan de Estado y de

⁴² *op. cit.*

⁴³ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, 2a. ed., trad. de Medina Echavarría, Juan Roura, Eugenio ímaz, Eduardo García Maynez y José Ferrater Mora, España, Fondo de Cultura Económica de España, S. L., 2002, p. 178.

Gobierno, de tal suerte que en cada tipo de administración pública se podrá calificar su fortaleza y su capacidad para cumplir con sus objetivos de forma eficiente⁴⁴.

1.5 Concepto Sociológico de la Administración Pública

La administración pública también se relaciona con la sociología: la ciencia que estudia la sociedad, ya que sólo dentro de una sociedad se puede desarrollar un Estado y, en consecuencia, estructurar el ejercicio del poder a través de la administración pública.

Además, para implementar políticas públicas es necesario estudiar las características de la sociedad a la que se dirigen, pues éstas no son homogéneas, ni tendrán las mismas características económicas o políticas, demográficas o culturales en países desarrollados que en vías de desarrollo.

Ya había existido un acercamiento de Von Stein con la perspectiva de la Administración Pública desde la sociología en Alemania, así como de León Duguit en Francia, pero nadie estudió las estructuras de gobierno, las formas de dominación y de ejercicio del poder como el economista y sociólogo alemán Max Weber (1864-1920), creador de una corriente clásica de la sociología, quien desarrolló ampliamente el concepto de *burocracia*, a pesar de que la creación del término se atribuye al economista fisiocrático Vincent de Gournay.⁴⁵

⁴⁴ *op. cit.*

⁴⁵ Bobbio, Norberto et al. Diccionario de Política, México, siglo XXI editores, 2010, pp. 165-166.

Así, Pier Paolo Giglioli⁴⁶, en el Diccionario Político al que ya nos hemos referido, menciona que el concepto de burocracia surgió con una connotación negativa, la cual permanece hasta nuestros días, referida al poder que concentraba el cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal⁴⁷.

Posteriormente, Weber sentó las bases de una teoría completa de la burocracia, a través de su obra *Economía y Sociedad*, en la que consideraba a la burocracia la mejor forma de organización para ejercer el poder. Asimismo, Weber abstrae el fenómeno de la *dominación legítima*, para clasificarla en tres tipos puros, aunque en la realidad sociológica puedan coexistir:

- a) Dominación legal o de carácter racional: dentro de ella se encuentra la dominación burocrática, la cual descansa en la creencia de la legalidad de los ordenamientos jurídicos. En ella existe una asociación dominante que es elegida como autoridad (gobernante), el equipo administrativo está constituido por funcionarios nombrados por el gobernante, y los subordinados (ciudadanos) son miembros de la asociación.
- b) Dominación de carácter tradicional: que se basa en el respeto a las tradiciones y de quienes, según las mismas, pueden ejercer la autoridad. Su tipo más puro es el de dominación patriarcal, donde quien ordena es el “señor” y quienes obedecen son “súbditos”. En esta dominación no se da importancia tanto al deber o disciplinas objetivas del cargo, como a la fidelidad personal de quien sirve al “señor”.

⁴⁶ *op. cit.*

⁴⁷ *ídem.*

- c) Dominación carismática: que se fundamenta en las cualidades, virtudes o ejemplo de una persona o una institución y que distingue también entre hereditario, institucional, patriarcal, burocrático y estamental ⁴⁸.

En el caso de México, la dominación que ha sido impuesta, si seguimos el modelo weberiano, es la dominación de tipo legal, ya que ha sido establecida de forma racional, a través de un Congreso Constituyente y un proceso legislativo. Se obedecen normas, cuyo fin es la satisfacción de intereses comunes. Así, tanto el soberano legal (el presidente de la República), como los sujetos a esta dominación (ciudadanos mexicanos), obedecen a este orden jurídico de manera impersonal y dentro de una competencia limitada, racional y objetiva tanto espacial como materialmente.

Las características objetivas de esta dominación legal, también entendida como autoridad, según Weber⁴⁹ son:

1. El ejercicio continuado de **funciones**, el cual debe estar sujeto a la ley, y que este ejercicio sea
2. dentro de una **competencia**, que implica:
 - a. Un ámbito de deberes y de servicios limitado,
 - b. la atribución de poderes que son necesarios para realizar estas funciones,
 - c. medios coactivos para hacer cumplir estos deberes, y
3. Esta organización burocrática ha de regirse bajo un principio de **jerarquía administrativa**, es decir, una ordenación de autoridades que tengan

⁴⁸ *op. cit.*

⁴⁹ *op. cit.*

facultades de regulación e inspección de otras, y el derecho de queja ante las autoridades superiores.

Por otra parte, para que se logre la racionalidad burocrática, Weber propone la “*formación profesional*” de los funcionarios, ya que ellos forman el cuadro administrativo de la organización. Además, en la burocracia ha de regir el principio de separación entre los empleados y los medios de administración y producción, pues estos son del Estado, contribuidos por los ciudadanos. De esta forma, cualquier pago que se haga a los funcionarios fuera de la retribución que por ley les corresponde (en atención a su nivel jerárquico y grado de responsabilidad), se considera una prebenda o soborno.

Todas las actuaciones de la burocracia están determinadas por leyes, reglamentos, manuales de organización, y deben constar por escrito (física o electrónicamente, pues la administración se apoya en la tecnología y la comunicación), a fin de que sean revisadas por los mandos superiores y exista calculabilidad tanto para la autoridad como para los ciudadanos.

La burocracia, según Weber, es el “*germen del Estado moderno occidental*”, y es susceptible de perfeccionamiento: requiere de manera indispensable de precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad para el gobernante y los ciudadanos, intensidad en el servicio, formación profesional y vigilancia⁵⁰.

Actualmente, la relación de la sociología con la administración pública se ha decantado por estudiar la transformación de ésta en un entorno globalizado, en la que los ciudadanos son cada vez más conscientes de sus derechos y a la

⁵⁰ *op. cit.*

gestión ética del Estado, sobre todo por el aumento del gasto público relacionado con la sociedad del bienestar⁵¹.

1.6 Europa: Del *Polizeistaat* a Las Ciencia de la Administración Pública: Del Estado Absolutista al Estado Social de Derecho

El origen de la administración pública en Europa tiene cuatro corrientes importantes: la alemana, la francesa, la italiana y la española. Omar Guerrero estudia estos cuatro Estados debido a la afinidad que mantuvieron durante el siglo XIX, y refiere que poco a poco se fueron acrecentando las peculiaridades nacionales ⁵² , pero esto cambió con la conformación de la Unión Europea, después de la Segunda Guerra Mundial⁵³.

En Alemania, surgió el *kammerer* o la *Cameralística*, un consejo de Cámara del Príncipe del Reino de Prusia a finales del siglo XIV, que condujo al *Estado de Policía* o *Der Polizeistaat*, del cual su principal teórico fue Von Justi, con sus *Principios de la Ciencia de la Policía* en 1756. Esta corriente se considera paternalista, debido a que se intentaba asegurar más facultades para el Príncipe, a fin de que pudiera asegurar la felicidad de sus súbditos (eudemonismo ⁵⁴),

⁵¹ Aguado I Hernández, Juli Antoni, “El papel de la sociología en el ámbito del desarrollo local: aportaciones tras dos décadas de experiencia en la administración pública” , *Arxius de Sociología*, España, serie 1137-7038, núm. 43, junio de 2021, p. 153-163.

⁵² *op. cit.*

⁵³ La Unión Europea surgió con el Consejo de Europa, con la finalidad de promover la democracia y el respeto a los derechos humanos, del que surgió el Convenio Europeo de Derechos Humanos que entró en vigor en 1953.

⁵⁴ m. Teoría ética que establece la felicidad como fundamento de la vida moral. Es una corriente de la ética que surgió en la Grecia clásica y tuvo entre sus principales exponentes a Demócrito, Sócrates y Aristóteles; sostenía que el principal objetivo a lograr por el ser humano era la felicidad personal o colectiva. Esta teoría influyó a los hedonistas, materialistas y utilitaristas.

incluso decidiendo sobre los derechos privados de los mismos, supuestamente para asegurar su *bienestar*, por esto se le denomina también *Estado benefactor*⁵⁵.

Sin embargo, hacia el siglo XVII, con la creciente y desmedida actividad administrativa destinada a promover la actividad económica y así mantener al ejército y la corte, el *ius eminens*⁵⁶ o derecho de la monarquía era excesivo, ya que sólo respondía ante Dios, al justificar su poder como una extensión del poder divino en la tierra. Este derecho, como su nombre lo indica, era eminente o preferente sobre cualquier otro en el Sacro Imperio Romano Germánico.

Pero en el siglo XIX, el poder creciente de la burguesía empezó a exigir la reducción de las potestades de los príncipes y monarcas, ya que se encontraba en una postura de completa indefensión ante la irresponsabilidad de estos últimos.

De esta forma, surge la *Teoría del Fisco*, remanente de la tradición romana, en la que el Fisco era una persona moral con una doble naturaleza: tanto pública como civil: pública, porque era una persona moral que representaba la “caja del príncipe” , pero civil porque se podía interponer contra el Fisco recursos y obligarlo al pago como si fuera un particular más. Éste es quizá el antecedente más importante de la responsabilidad administrativa de la autoridad en Alemania⁵⁷.

Los principales teóricos de la Administración Pública alemana son Von Justi y Otto Mayer; el último con su *Tratado de Derecho Administrativo*

⁵⁵ Maurer, Hartmut, *Derecho Administrativo Alemán*, 16 ed., trad. de Oriol Mir Puigpelat, México, UNAM, 2012, p. 16.

⁵⁶ *op. cit.*

⁵⁷ *op. cit.*

-publicado entre 1903 y 1906- es creador del método de la ciencia del Estado y de la teoría del acto administrativo, según la cual (y considero que influido por la tradición del *ius eminens*), la relación entre Estado y ciudadano estaba revestida de una desigualdad jurídica, ya que el Estado tenía la fuerza de una voluntad prevalente y la Administración actuaba con base en un poder originario y no precisamente conforme a la ley, haciendo una distinción entre jurisdicción y administración⁵⁸.

Se habla de un afrancesamiento de la doctrina administrativa alemana, ya que la concepción autoritaria de la relación administrativa teorizada por Otto Mayer se asemeja a la noción de la *puissance publique*⁵⁹ francesa, o poder público, que justificaba el carácter desmedido de los medios de que disponía el Estado para imponer sus decisiones y ejecutarlas unilateralmente, basándose en el concepto de la soberanía y el bien público.

Esta situación cambió progresivamente, desde la caída del Sacro Imperio Romano Germánico, y el debilitamiento del imperio de la casa de los Habsburgo, a inicios del siglo XVIII, cuando ante el Estado Absolutista surgió el Estado de Derecho.

Fue precisamente un filósofo y jurista austríaco, Hans Kelsen, quien, a inicios del siglo XIX, impulsó la teoría positivista del derecho y una jerarquía de normas, en la cual primaba la Constitución como norma suprema, y para quien autoridad y gobernado, debían estar en una relación de igualdad como sujetos de Derecho, uno público y otro privado, pero ambos sujetos a la ley.

⁵⁸ Masucci, Alfonso, “Formación y evolución del Derecho Administrativo en Francia y Alemania” , *Revista de Administración Pública*, España, serie 0034-7639, núm. 184, enero-abril de 2011, pp. 9-39.

⁵⁹ *op. cit.*

Por otra parte, Francia, como otros países de Europa, había sido una monarquía hasta el siglo XVIII, una monarquía que exprimía a los siervos franceses a través de impuestos excesivos que requerían los señores feudales y el clero. Las condiciones de hambruna extrema contrastaban con la opulencia de la aristocracia.⁶⁰

Esta situación, junto con la Ilustración y la Independencia de lo que hoy conocemos como Estados Unidos, dieron paso a la caída del Antiguo Régimen y el surgimiento de la nueva clase social: la burguesía⁶¹, el nuevo ciudadano francés que ahora era parte de una República y que exigía del Estado prerrogativas y el apego irrestricto a la ley, la cual era producto de la Asamblea General y por lo tanto, la manifestación de la voluntad popular.

Como ya mencionamos, fue en el país galo que surgieron los dos grandes conceptos del Derecho Administrativo Francés: la *puissance publique* y el *service public*⁶². La *puissance publique* o poder público, se refiere a los medios exorbitantes del Estado para hacer cumplir sus resoluciones: expropiaciones, decretos, modificación de contratos de manera unilateral, es decir, el poder de la autoridad frente a todos los ciudadanos, incluso por encima de los mismos. Éste se fundaba en la soberanía del Estado y con la finalidad de realizar el bien común, mientras *le service public* o el servicio público, son las obras que realiza la Administración Pública para satisfacer ese bien común.

El servicio público se entiende entonces de dos maneras: es la **función** de dotar de obras públicas a los ciudadanos que realiza el Estado y también el **órgano** encargado de ejecutarla, es decir, el Ejecutivo. De esta manera, los

⁶⁰ Kropotkin, Piotr, *La Gran Revolución Francesa 1789-1793*, t. I, México, Para leer en libertad A. C., 2018, p. 53.

⁶¹ *op. cit.*

⁶² *op. cit.*

aspectos material, funcional y orgánico se encuentran ligados. El servicio público reforzaba la autoridad del Estado y la eficacia de la acción administrativa, por lo que dio vida a un derecho unilateral y privilegiado, donde los actos administrativos eran acciones ejecutorias por ellas mismas. Así, la relación entre ciudadano y Estado era de mera sujeción, sin oportunidad de oponerse a las determinaciones de éste.

Gustavo Zagrebelsky, a través de su obra *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, nos muestra cómo se realizó la transición en Francia del Absolutismo al Despotismo Ilustrado, el cual finalizó en 1789, con la toma de la Bastilla, cuando fueron asesinados los miembros de la monarquía y destruidos símbolos del absolutismo, inaugurando el Estado de Derecho y el principio de legalidad de la actuación de la Administración Pública frente a los ciudadanos⁶³. Este Estado Liberal de Derecho tenía una connotación orientada a “*la protección y promoción del desarrollo de todas las fuerzas naturales de la población*”⁶⁴.

Hacia el siglo XVIII, con la creciente influencia de la clase social naciente: la burguesía, se empezó a oponer a las decisiones de la administración pública la sujeción a la ley, con lo que surge el *recours pour excès de pouvoir*, o recurso por exceso de poder, que no tutelaba derechos subjetivos, sino el mero apego al ordenamiento jurídico de las decisiones administrativas, y que fue característico del Estado de legalidad o de Derecho incipiente, dado que la ley comenzaba a concebirse como un instrumento de garantía de los derechos⁶⁵.

⁶³ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 10a ed., España, Editorial Trotta, 2011, p. 21.

⁶⁴ Lo refiere Zagrebelsky, en referencia a Robert von Mohl: sobre las transformaciones de las concepciones originarias del Estado de Derecho o *Rechtsstaat*.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 23.

El país galo intentó modernizarse al retomar ideas filosóficas de la Ilustración, adoptar una postura paternalista ante la clase social emergente: la burguesía, compuesta por franceses ricos con derechos civiles y políticos, que pugnaban por un Estado fuerte que estuviera por encima de todo.

Entonces, la soberanía en Francia ya no era del rey sino del Estado, de la Asamblea Legislativa que representaba a los ciudadanos, a quienes sólo se permitía aquello que no estuviera previamente prohibido por las leyes, por lo que surgió la necesidad de conciliar los derechos del Estado y de los gobernados, con el fin de que pudiera existir una relación jurídica de más igualdad.

Otto Mayer, citado por Zagrebelsky, expuso que el Estado de Derecho o *Rechtsstaat* se caracterizaba por:

- a) la supremacía de la ley sobre la administración,
- b) la subordinación a la ley de los derechos de los ciudadanos y
- c) la presencia de jueces independientes, protegiendo de esta forma los derechos de los ciudadanos frente a la Administración⁶⁶.

De esta forma surgieron los juzgados administrativos o *Tribunaux judiciaires*, que tenían cada vez más autonomía y los cuales en principio aplicaron normas de derecho civil, hasta llegar a pronunciar sus resoluciones de forma jurisprudencial⁶⁷, cuando se decidió la responsabilidad que tenía el Estado por el atropellamiento de una niña de apellido Blanco, por un vagón de una empresa tabacalera regida por el Estado. El padre de la menor ejerció una acción por

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *op cit.*

daños y el pago de intereses contra el Estado, en su papel de **responsable civil** de los obreros de esa empresa, por lo que el Tribunal de Conflictos debía decidir qué autoridad habría de decidir el conflicto contra el Estado, ya sea la autoridad jurisdiccional administrativa o la judicial. El *Tribunal des Conflits* resolvió que:

“la responsabilidad que incumbe al Estado... no puede regirse por los principios determinados en el código civil... por lo tanto, la autoridad administrativa es la única competente para conocer...” ⁶⁸

Hacia el siglo XX, se crea el *Conseil d' État*⁶⁹, que moderniza el derecho administrativo francés, un alto tribunal de apelación administrativa francesa, lo que inaugura una etapa de mayor control a la actividad administrativa a fin de evitar el abuso de poder del Estado.

Así, el juzgador comenzó a separarse del Derecho Civil y comenzó a forjarse la materia administrativa para atender exclusivamente conflictos entre los ciudadanos y la autoridad. De esta manera, la función administrativa empezó a tutelar intereses colectivos como una forma de justificarse ante la sociedad a través del servicio público, en una suerte de pacto social republicano, con León Duguit⁷⁰ como mayor exponente del realismo administrativo, de la regla del derecho (en alegoría al *rule of law* inglés) y del servicio público⁷¹.

⁶⁸ Islas Colín, Alfredo, “El servicio público en el derecho francés” , en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 279-280.

⁶⁹ Bullinger, Martin, “El service public francés y el Daseinsvorsorge en Alemania” , *Revista de Administración Pública*, España, serie 0034-7639, núm. 166, enero - abril de 2005, pp. 29-49.

⁷⁰ León Duguit fue un jurista francés, discípulo del sociólogo Emile Durkheim y seguidor de Augusto Comte, quien se opuso a la teoría liberal e individualista que primaba en el Estado de Derecho y se inclinó por la función social del Estado, basado en un principio de solidaridad de los miembros de la sociedad, impulsando el desarrollo del Estado Social de Derecho.

Duguit no creía en el liberalismo del Estado de Derecho, pues creía que la libertad individual no podría ser más importante que lo colectivo, dado que el hombre es un fenómeno eminentemente social, y sólo en relación con la sociedad podrían otorgársele derechos y deberes⁷².

Recientemente, el francés Pierre Rosanvallon, catedrático de Historia Moderna y Contemporánea de la Política en el *Collège de France*, ha escrito en su obra *Le bon gouvernement*, publicada en 2017:

*“Nos régimes peuvent être dits démocratiques, mais nous ne sommes pas gouvernés démocratiquement.”*⁷³

Es decir:

“Nuestros gobiernos pueden decirse democráticos, pero no somos gobernados democráticamente.”

Refiere el profesor galo que podemos decir que nuestros gobiernos son democráticos porque se eligen en las urnas y porque vivimos en un Estado de Derecho que reconoce y protege las libertades individuales, pero quienes son los representados, los ciudadanos, se sienten abandonados y pasando el momento electoral, se deja de sentir ese poder soberano.

Para el francés, no sólo existe una crisis de representación, sino que ésta se ha convertido en un mal gobierno, por lo que urgen mecanismos para instaurar un nuevo progreso democrático.

⁷¹ Mercado Gazabón, Ana Carolina, “El pensamiento jurídico de León Duguit” , *La influencia de León Duguit en la reforma social de 1936 en Colombia: El sistema jurídico, la función social de la propiedad y la teoría de los servicios públicos*, Colombia, Universidad del Rosario, 2013, pp. 1-15.

⁷² *op. cit.*

⁷³ Rosanvallon, Pierre, *Le bon gouvernement*, 1ra ed., París, Éditions du Seuil, 2015, p. 4.

En Italia, el enfoque jurídico del estudio de la administración pública corresponde mayormente a Federico Cammeo⁷⁴ y Massimo Severo Giannini⁷⁵, según refiere Omar Guerrero.

Sobre la producción de Cammeo, quien fue influenciado por el renacimiento del Derecho Público Alemán⁷⁶, es relevante su obra *Istituzioni di Diritto Amministrativo*⁷⁷, donde lo estudia en su aspecto objetivo y subjetivo, los objetos de las relaciones jurídicas y los actos administrativos tanto de la Administración como del ciudadano; sin embargo esta obra es poco conocida y sólo se encuentra en italiano.

Respecto a Giannini, su obra más importante también está contenida en sus *Lezioni di Diritto Amministrativo*⁷⁸, publicado en 1950. Su traductor al español, Luis Ortega, habla de la importancia que tuvo Giannini en la renovación del Derecho Administrativo, pues involucró una pluralidad de materias que hasta entonces no se contemplaban en el estudio de la Administración, como el deporte, la investigación científica, el turismo, entre otras; y que dio un impulso al

⁷⁴ Federico Cammeo fue un abogado italiano nacido en 1872. Fue profesor de Derecho en las Universidades de Cagliari, Florencia, Padua y Bolonia. Durante la Segunda Guerra Mundial sufrió las atrocidades del régimen nazi, ya que su esposa e hija fueron enviadas a campos de exterminio. Es también conocido por haber redactado las leyes del naciente Estado Vaticano en 1932.

⁷⁵ Massimo Severo Giannini fue un abogado y político italiano nacido en 1915, cuya obra se enfocó sobre todo en Derecho Constitucional, Administrativo y Económico. Dio al Derecho Público un enfoque interdisciplinario, ya que creía que el estudio de un sistema jurídico debía pasar por el estudio de diversas ciencias sociales, como la economía, sociología, ciencias políticas, entre otras. Ocupó el cargo de Ministro de Organización de la Administración Pública y de las Regiones entre 1979 y 1980.

⁷⁶ Cassese, Sabino, “El estado presente del Derecho Administrativo italiano” , *Revista de Administración Pública*, España, serie 0034-7639, núm. 183, septiembre - diciembre de 2010, pp. 283-293.

⁷⁷ Cassese, Sabino, *Corso de Diritto Amministrativo*, 5a ed., Italia, Giuffré Editore, 2015.

⁷⁸ Giannini, Massimo Severo, *Lezioni de Diritto Amministrativo.*, Italia, Giuffré Editore, 1950.

empleo público cuando fue Ministro de la Función Pública de 1975 a 1976 cuando elaboró el llamado Reporte Giannini, que contenía los principales problemas de la Administración Pública italiana. El *Informe sobre los principales problemas de la Administración del Estado*, contiene propuestas para la solución de los problemas de diversa índole: desde las llamadas técnicas de administración, el proceso tan largo para la toma de decisiones, los malos ambientes de trabajo y la dificultad de actualización tecnológica de las administraciones públicas, reconociendo y denunciando que:

“...se consienten a las administraciones públicas comportamientos que las leyes prohíben a todo particular y que recaen sobre las espaldas del ciudadano. De tal modo el poder público viene presentándose con frecuencia como un transgresor de la ley, que se permite a sí mismo lo que reprime al particular.”

Entre otras cosas proponía “oficinas de organización” , para medir la productividad de las organizaciones administrativas y las condiciones laborales de los empleados públicos, y que podrían tener funciones de “defensor del pueblo” , donde se atenderían las quejas de los ciudadanos o de entidades.

Gracias a su compromiso de diagnóstico e investigación sobre la Administración Pública italiana se pusieron las bases para la Ley de 7 de agosto de 1990, que se refería a nuevas normas de proceso administrativo y del acceso a los ciudadanos a documentos administrativos⁷⁹.

⁷⁹ Esta Ley fue producto de una Comisión creada en 1984 que tenía por objeto: “*simplificar y democratizar los procedimientos administrativos*” , de acuerdo a A. Fanlo Loras, quien publicó un artículo al respecto en el número 124 de la Revista de Administración Pública de enero a abril de 1991, en España.

Giannini, en palabras de Luis Ortega, vivió “comprometido en aportar soluciones a la transformación de una sociedad” , y reconociendo que en la Administración Pública confluyen diversas características que la impactan y orientan: la pluralidad social, de intereses, de organizaciones, de instituciones públicas y de intereses, y que la función del Derecho Administrativo tendría que ser la “articulación de tales intereses” , dotando a esta rama de Derecho Público de pluridisciplinariedad⁸⁰.

El enfoque no jurídico o de ciencia independiente se lo ha dado, entre otros, Salvatore Cimmino, quien colaboró en los años sesenta del siglo XX con el estadounidense Frederick Mosher llamada *Ciencia de la Administración*.

Sabino Cassese ⁸¹ , en su artículo *El estado presente del Derecho Administrativo Italiano*⁸² , refiere que el Derecho Administrativo italiano se basa principalmente en tres elementos: la tradición romanística -de la cual son herederos geográficos y culturales-, la cultura alemana y la influencia de los teóricos más influyentes en la materia.

Cassese creía que había una pérdida de la tradición del Derecho Público, en parte gracias a la derrota de Italia y Alemania en la Segunda Guerra Mundial, por lo que muchos juristas italianos no estaban ya interesados en el Derecho Público germano y en su lugar, preferían abordar las teorías anglosajonas de los “vencedores” .

⁸⁰ Ortega, Luis, “En memoria de Massimo Severo Giannini” , *Revista de Administración Pública*, España, serie 0034-7639, núm. 151, 2000, pp. 5 - 8.

⁸¹ Cassese fue un jurista italiano egresado de la Escuela Normal Superior de Pisa (Universidad de Pisa) y ha sido Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad “La Sapienza” de Roma; fue Magistrado de la Corte Constitucional de Italia de 2005 a 2014 y escritor de diversas obras sobre Derecho Administrativo, entre las que destacan: *Derecho Administrativo: Historia y Futuro*.

⁸² *op. cit.*

En España, el estudio de la Administración Pública también pasa por un enfoque jurídico, sobre todo a finales del siglo XIX y aproximadamente la mitad del siglo XX; sin embargo, intentan revertir esta situación y dotarla de autonomía los publiadministrativistas como Eduardo García de Enterría⁸³ con su *Curso de Derecho Administrativo*⁸⁴ (escrito en co-autoría con su discípulo Tomás-Ramón Fernández), y Mariano Baena de Alcázar.

El publiadministrativista francés español Camille Mialot, en el artículo *Un gigante del Derecho Público: Eduardo García de Enterría*⁸⁵, señala lo siguiente:

“...logró hacer frente a tres desafíos: imponer una concepción liberal del derecho administrativo bajo un régimen autoritario, dotar al derecho administrativo español de identidad propia y fundar una escuela española de derecho administrativo de renombre internacional.”

Cabe mencionar que García de Enterría fue uno de los doctrinarios de Derecho Público que fundó la Revista a la que se refiere Mialot, considerada uno de los semilleros del Derecho Administrativo Español, y que, a pesar de la dictadura de Francisco Franco, que se extendió desde 1939 y hasta 1975, logró

⁸³ Nacido en 1923, García de Enterría fue un jurista español, especializado en Derecho Constitucional y Administrativo. Entre otros cargos, fue el primer español en ser nombrado juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 1978; miembro de Academic Council del *European Law Research Center* de la *Law School* de la Universidad de Harvard y Académico de Número de la Real Academia Española en 1994. Recibió múltiples premios y reconocimientos, entre ellos el doctorado honoris causa por la Universidad de la Sorbona de París en 1977 y el Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales en 1984.

⁸⁴ García de Enterría, Eduardo et al., *Curso de Derecho Administrativo II*, España, Aranzadi S.A.U., 2022.

⁸⁵ Mialot, Camille, “Un gigante del Derecho Público: Eduardo García de Enterría” , *Revista de Administración Pública*, España, serie 0034-7639, núm. 195, septiembre - diciembre de 2014, pp. 257-268.

dotar al Derecho Administrativo Español de identidad propia, generando una escuela de administración pública nacional.

En 1962, con motivo de la graduación de estudiantes de la Universidad de Barcelona del curso *El Poder y el Derecho*, García de Enterría pronuncia el discurso *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo (Poderes discrecionales, Poderes de Gobierno, Poderes Normativos)*⁸⁶, en el que hace una férrea defensa del Estado de Derecho y afirma que:

“La Administración no es un poder soberano... y por esta simplísima razón no puede pretender apartar... la exigencia que dimana de un principio general de derecho.”

y además, que:

“...el control de la discrecionalidad por los principios generales hace al juez administrativo atenerse a su más estricta función de defensor del orden jurídico.”

De esta forma, el jurista español quiso reorientar la justicia administrativa hacia el ciudadano, que va de un enfoque objetivo a uno subjetivo de la justicia, donde fuera más importante el ciudadano que el aparato estatal.

Por otra parte, Mariano Baena de Alcázar, en su *Manual de Ciencia de la Administración*⁸⁷, al que ya nos hemos referido, hizo un estudio sobre la evolución de este objeto de estudio, así como sobre las diferencias entre la administración

⁸⁶ García de Enterría, Eduardo, “La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo (Poderes discrecionales, Poderes de Gobierno, Poderes Normativos)” , *Revista de Administración Pública*, España, serie 0034-7639, núm. 38, 1962, pp. 159-208.

⁸⁷ Baena del Alcázar, Mariano, *Manual de Ciencia de la Administración*, España, Síntesis, 2005.

pública, las administraciones privadas y las semipúblicas, y el contexto actual de las administraciones públicas.

Una de sus aportaciones más importantes fue la de situar a la administración pública como una ciencia atípica, y de manera metodológica, situar el objeto sobre el método, para abordarla desde una visión interdisciplinaria, donde se aprecian los “...vínculos entre el poder y la sociedad” , y para referirse al “complejo de medios materiales, financieros, y personales para llevar a caso su actuación” , “donde el objeto de conocimiento científico es el conjunto inseparable que forman la organización y los grupos de poder que la manejan habitualmente” .

1.7 El Estado de Bienestar

Sobre el Estado de Bienestar o *welfare state*, el Diccionario de Política de Norberto Bobbio⁸⁸ lo define como un estado que garantiza, para todos sus habitantes, condiciones mínimas de ingreso, alimentación, salud, educación y entre otros, servicios públicos que consideramos básicos, entendidos como derechos, y no como dádivas.

El antecedente más remoto de este tipo de Estado está en el patriarcalismo del monarca, en el periodo feudal, en el que como se ha mencionado, se consideraba al príncipe una especie de padre para sus súbditos.

Desde el siglo XVI se inició con la ayuda a los pobres en el Reino Unido, debido al incremento de la pobreza derivada de cambios políticos, sociales y económicos. En 1601 fue promulgada la *Ley para el alivio de los Pobres* por la reina Isabel I de Inglaterra, la cual establecía entre otras cosas, sanciones a los pobres que no quisieran trabajar a pesar de estar en buenas condiciones de salud, pero también defendía de manera más amplia a los sectores de población

⁸⁸ Bobbio, Norberto *et al.* Diccionario de Política, México, siglo XXI editores, 2010, pp. 551-566.

desvalidos y los clasificaba en: pobres impotentes, pobres sanos, pobres ociosos y niños pobres, designando a las parroquias como las instituciones a través de las cuales se entregaban los recursos económicos a estos sectores. Dicha Ley es considerada el primer antecedente codificado del estado de bienestar⁸⁹. En una segunda etapa de este asistencialismo, aparece la *Ley sobre los pobres* de 1834, según la cual se sostenía a un sujeto pobre por parte de la colectividad a cambio de renunciar a sus derechos civiles y políticos, pues el Estado lo protegía no en función de algún derecho, sino por considerarlo un peligro para el orden público y la higiene de la colectividad⁹⁰.

Es en ese contexto en que el parlamento inglés empieza a cuestionar el carácter asistencialista del Estado.

Para Malthus, la beneficencia representaba un estímulo a la miseria, la cual sólo estimulaba las costumbres y hábitos de los pobres. Según el economista y demógrafo inglés, la asistencia era la verdadera causa de ociosidad y de conformismo, por lo que era necesario no sólo acabar con estas dádivas, sino acabar con el mayor número de pobres posibles, aglomerando a todos ellos en *workhouses* o casas de trabajo, en las que las condiciones de vida fueran tan terroríficas, que los pobres quisieran trabajar en cualquier cosa, antes que ser ingresados en ellas⁹¹.

⁸⁹ Yerli, Kenan, “The Elizabethan Poor Law of 1601 as a Result of Socio-Political and Economic Conditions of the Sixteenth Century England” *Turkish Journal of Applied Social Work*, Turquía, ORCID ID: 0000-0001-6114-6167, núm. 1, 2020, pp. 88-99.

⁹⁰ *op. cit.*

⁹¹ Schoijet, Mauricio, “La recepción e impacto de las ideas de Malthus sobre la población” *Estudios demográficos y urbanos*, México, ISSN:2448-6515, núm. 3, septiembre-diciembre, 2005, pp. 569-604..

Posteriormente, con el surgimiento y desarrollo de las sociedades industrializadas inicia un período de experimentación⁹², que va desde mediados del siglo XVIII hasta las primeras décadas del siglo XX, el cual coincide con el surgimiento del pensamiento marxista (en el que se da un nuevo significado e importancia a la clase trabajadora), la creación de nuevas formas de organización laboral y el inicio de las medidas de protección y seguridad social en Alemania, desarrolladas por el canciller alemán Otto Von Bismarck y que haría de ese país europeo el primer país del mundo en adoptar un programa de seguro social para la vejez.

Sin embargo, es en Gran Bretaña, hacia el año 1942, con el *Informe Beveridge*⁹³, en el que se garantizaron prestaciones iguales para todos los ciudadanos sin importar su actividad económica o su ingreso, al ser creado el primer sistema unificado de seguridad social bajo el principio de cooperación entre Estado e individuo.

El hecho de recibir asistencia social, más allá de ser visto como intervención del Estado, empezó a ser reivindicado como derecho de los ciudadanos sobre todo en sociedades industriales, en las que se exigía protección social.

Según Oswaldo Gutiérrez, el estado bienestar estuvo acompañado de los siguientes cambios:

a) La ampliación de una serie de servicios sociales en los que se incluía la seguridad social, los servicios de educación, vivienda y empleo, así como asistencia a los más necesitados.

b) El mantenimiento del pleno empleo como objetivo político primordial.

⁹² Gutiérrez Andrade, Oswaldo Walter, “Sobre el Estado de Bienestar y el Estado Populista” *Perspectivas*, Bolivia, ISSN: 1994-3733, núm. 21, enero-junio, 2008, pp. 63-92.

⁹³ Beveridge, William Henry, *La seguridad social en Inglaterra*, trad. de Vicente Peris, México, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), 2008.

c) Un programa de nacionalización⁹⁴.

Pero es la Primera Guerra Mundial el acontecimiento que hará que el Estado intervenga de forma masiva en la producción y distribución de bienes y servicios, y que tendrá como consecuencia el aumento del gasto público para fomentar el empleo a través del *New Deal*, un programa de reactivación económica impulsado por el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt, entre 1933 y 1939 y que incluyó una serie de reformas en la industria, la agricultura, las finanzas, la energía hidráulica, el trabajo y la vivienda⁹⁵.

Poco tiempo después. al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, se hicieron por primera vez exigibles estas prestaciones con carácter de derechos humanos sociales, por parte de los ciudadanos al Estado en su artículo 25 de dicha Declaración, el cual estableció el derecho que toda persona tiene a un nivel de vida adecuado que le asegure a él y a su familia, la salud y el bienestar, incluyendo servicios sociales y seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia.

De esta forma, según Oswaldo Gutiérrez, el Estado de Bienestar tiene regularmente las siguientes características:

- a) Intervencionismo en la política económica.
- b) Intervención en el mercado de trabajo para la promoción del pleno empleo.
- c) Procuración de seguridad social para toda la población.
- d) Garantizar un nivel de vida mínimo incluso para los marginados.
- e) Subsidiar políticas educativas y culturales.
- f) Intervenir con políticas monetarias y presupuestarias.

⁹⁴ *op. cit.*

⁹⁵ Véase en <https://www.britannica.com/event/New-Deal>.

Sin embargo, estas intervenciones tienen como consecuencias el aumento del gasto público, así como de las estructuras administrativas encargadas de los servicios sociales.

Para sus detractores, el Estado de bienestar implica la estatización de la sociedad, en la que el trabajo, el ingreso, el nivel de vida depende de mecanismos políticos y de quienes concentran el poder: partidos, sindicatos, representantes populares, los cuales ofrecen servicios a cambio de apoyo político, conocido como clientelismo, lo que puede llevar a una dependencia total de los individuos a las estructuras administrativas públicas, y las que a su vez, se vuelven menos capaces de resolver las demandas de tantos y tan diversos grupos sociales.

1.8 Estados Unidos de América: *The public administration y The Street level Bureaucracy*

En su artículo *La ciencia de la Administración Pública en Francia orígenes y contorno europeo, actual y pasado*⁹⁶, Georges Langrod hace referencia a la incipiente literatura norteamericana sobre administración pública, que no se da cuenta que muchas de sus ideas ya habían sido desarrolladas en Europa doscientos años antes, y que a causa de “*barreras psicológicas, lingüísticas, filosóficas y metodológicas*”, y en general, “*por ignorancia de los hechos*”, los estadounidenses se creían “*inventores y precursores*” de la misma.

Así, creían que había sido Woodrow Wilson⁹⁷ “el precursor del interés científico por la administración pública”⁹⁸, ya que escribió el ensayo *Estudio*

⁹⁶ Langrod, Georges, “La ciencia de la Administración Pública en Francia”, *Revista de Ciencias Sociales*, Puerto Rico, núm. 3, 1957, pp. 495-525.

⁹⁷ Wilson fue un político, abogado y académico estadounidense nacido en 1856. Presidente de Estados Unidos de América de 1913 a 1921. Considerado precursor de la ciencia administrativa en ese país y reconocido por su teoría del gobierno burocrático, desarrollada en su obra *The Administrative State*.

⁹⁸ *op. cit.*

sobre la Administración, publicado en 1887, en el que considera que: “...la ciencia de la administración es el fruto de la ciencia política... propio de nuestro siglo” , y que: “nadie escribió sistemáticamente acerca de la administración como una rama de la ciencia del gobierno.” ⁹⁹

En efecto, Woodrow Wilson fue uno de los primeros en hablar de la eficiencia administrativa en Estados Unidos, pero no fue pionero de esta materia en el mundo como los estadounidenses creían, dado que en Europa ya se hablaba de las ciencias cameralísticas desde el siglo XVII.

De esta forma, Omar Guerrero afirma que, en sus orígenes como nación independiente, en Estados Unidos no existían necesidades que provocaran el desarrollo de esta ciencia administrativa, esto debido a que se tomó como base el sistema inglés... por lo que la administración “comenzó a desarrollarse sin una doctrina previa y tomando como base las experiencias de la empresa privada” ¹⁰⁰.

Langrod recuerda que fue Dwight Waldo ¹⁰¹ quien llevó a la nación norteamericana los avances de la ciencia administrativa europea después de su estancia en Bolonia a mediados de la década de los cincuenta. En su obra *The Administrative State*, plantea que el Estado es Administrativo o no es Estado¹⁰².

De esta forma, dice Guerrero, se crearon dos tendencias de estudio de la administración pública en Estados Unidos: una basada en el estudio del Estado y otra en su aspecto gerencial. Este último despreciaba el enfoque científico y se

⁹⁹ Wilson, Woodrow “El estudio de la Administración” , trad. de Francisco Sampere, *Political Science Quarterly*, Estados Unidos, serie 0032-3195, núm. 2, junio de 1887, pp. 159-208.

¹⁰⁰ *op. cit.*

¹⁰¹ Dwight Waldo fue un politólogo estadounidense nacido en 1913 y considerado padre de la administración pública moderna en su país natal. Consideraba que la separación entre política y administración debía ser superada.

¹⁰² *op. cit.*

decantaba por el pragmatismo, por lo que surgió un término intermedio entre estas dos corrientes: el *management public* y la ciencia de *policy*.

En 1969, el politólogo Michael Lipsky ¹⁰³, escribió un artículo para la Asociación de Ciencia Política Americana denominado: *Hacia una teoría de la Burocracia a Nivel de Calle* ¹⁰⁴, en el que aborda el impacto que tiene el gobierno en la gente, y cómo las características personales de los burócratas pueden afectar la vida de las personas más desfavorecidas, pues son ellas quienes mayormente se acercan a solicitar programas sociales.

Estos servidores públicos interactúan con los ciudadanos, y en esa actuación podría haber un amplio margen de discrecionalidad, afectando de manera importante a quienes Lipsky denomina sus “clientes” .

Asimismo, se ven afectados por condiciones como la poca disponibilidad de recursos tanto personales como organizacionales, la existencia de amenazas y en consecuencia el posible daño psicológico para ellos, así como cargar una expectativa de la sociedad que en ocasiones puede ser ambigua o contradictoria, por la multiplicidad de intereses de esta.

De esta manera, Lipsky definió a la Burocracia a Nivel de Calle como: “*aquellos hombres y mujeres quienes, en sus encuentros cara a cara con los ciudadanos, “representan” al gobierno.*”¹⁰⁵

¹⁰³ Lipsky es un politólogo nacido en Nueva York, miembro de la Academia Nacional de Administración Pública de Estados Unidos. Profesor de Ciencia Política en el Instituto Tecnológico de Massachussets, ganador de la Beca Guggenheim de Ciencias Sociales: Estados Unidos y Canadá en 1984.

¹⁰⁴ Lipsky, Michael, “Toward a theory of Street-level bureaucracy” , *Annual Meeting of the American Political Science Association*, United States, University of Wisconsin, 1969.

¹⁰⁵ *op. cit.*

Como ya se ha mencionado, la gente pobre y los grupos minoritarios, con menores recursos personales y en el caso de México, la mayor parte de la población, son más dependientes del gobierno o del “*service public*”, así como de estas estructuras burocráticas para atender sus demandas de servicios básicos.

El ambiente en el que se desenvuelven las BNC involucra:

1. Los recursos limitados o inadecuados con los que trabajan,
2. Su trabajo se realiza en circunstancias donde su autoridad es constantemente desafiada.
3. Las expectativas alrededor de su trabajo son ambiguas, contradictorias o muy idealistas.

Lipsky llevó a la cúspide su investigación con la obra *Street Level Bureacracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*¹⁰⁶, publicada en 1980, en el que analiza, entre otras cosas, el impacto que tienen los servidores públicos que están en la primera línea de atención al público, como artífices de las políticas públicas o “*policy makers*”¹⁰⁷ que afectan sobre todos a los grupos más vulnerables, debido a su necesidad mayor de servicios públicos y en este sentido, su mayor dependencia de las estructuras burocráticas, lo que lo lleva a hacer un análisis del impacto que tienen los burócratas en las organizaciones gubernamentales.

1.9 Teóricos de la Administración Pública en México

¹⁰⁶ Lipsky, Michael, *Street Level Bureacracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary ed., New York, *Russell Sage Foundation*, 2010.

¹⁰⁷ Giosa, Roberto, Reseña de *Street Level Bureacracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary ed., España, serie: 1988-3129, núm. 2, 2021, p. 2.

Después de dar una breve introducción del desarrollo de la Administración Pública en Europa, y de algunos enfoques de su estudio, pasamos a abordar este tema en el territorio que hoy es México.

En la Nueva España, el único teórico sobresaliente de la *ciencia de la policía* es Hipólito Villarroel con su obra: *Enfermedades políticas que padece esta capital de la Nueva España*¹⁰⁸, publicada en 1830, donde se abordaban los vicios de la administración pública en este territorio que era parte de España, y que abordaba temas como el clero, los tribunales de justicia, asuntos del orden público, el comercio, las milicias y el Reglamento de Intendencias¹⁰⁹.

En el México independiente, Tadeo Ortiz es considerado el máximo representante de la administración pública como la conocemos actualmente. En su obra *México considerado como nación independiente y libre*, creyó necesario mejorar la administración con un enfoque social¹¹⁰ y en la que aborda temas como la economía administrativa, la urgencia de la educación, y otros temas trascendentales para nuestra naciente República.

Sin embargo, es M. R. Veytia quien relaciona el derecho constitucional con el administrativo, considerando su obra: *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo*, el primer tratado de derecho constitucional en México¹¹¹. Su gran importancia está dada en razón de que divide al Poder Ejecutivo en

¹⁰⁸ Villarroel, Hipólito, *Enfermedades políticas: que padece la capital de esta Nueva España, en casi todos los cuerpos de que se compone y remedios que se le deben aplicar para su curación si se quiere que sea útil al Rey y al público*, 2a. ed., México, Porrúa, 1979.

¹⁰⁹ Escandón, Patricia, “Hipólito Villarroel. Pensamiento ilustrado y autobiografía en las Enfermedades Políticas” , *Revista de Historia de América*, México, serie 0034-8325, núm. 157, julio - diciembre de 2019, pp. 107-128.

¹¹⁰ Ortiz, Tadeo, *México considerado como nación independiente y libre*, España, 1832.

¹¹¹ Sánchez González, José Juan, “Origen y desarrollo de la Administración Pública en México” , *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, México, serie 1405-1435, núm. 49, enero - abril de 2009, pp. 37-72.

administrativo y judicial: el primero se encarga de ejecutar las leyes y el segundo, de la aplicación de las leyes a los casos particulares. También diferencia al Poder Ejecutivo del Judicial, siendo este un presupuesto de la administración pública y la división de poderes¹¹².

Hacia 1852, Teodosio Lares, prominente abogado hidrocálido, publica *Lecciones de Derecho Administrativo*, con las que delimita esta rama del Derecho de la Administración Pública, y la define como:

“... la ciencia de la acción y de la competencia del Poder Ejecutivo, de sus agentes, y de sus tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado.” ¹¹³

Lares aborda temas como la competencia y jurisdicción administrativas, y fue autor de la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo¹¹⁴, del año 1853, promulgada durante el gobierno conservador de Antonio López de Santa Anna, y en la que separaba la competencia judicial de la administrativa, y creaba, a la manera francesa, un *Consejo de Estado*, encargado de las cuestiones contenciosas administrativas que se integraría por cinco consejeros abogados, nombrados por el Presidente de la República.

¹¹² *op. cit.*

¹¹³ Lares, Teodosio. *Lecciones de derecho administrativo*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 2.

¹¹⁴ Por esta ley, el abogado hidrocálido Teodosio Lares, es considerado Decano del Derecho Administrativo en México. Ocupó cargos relevantes como presidente del Senado, ministro de Justicia y secretario de Estado en el gobierno dictatorial de Santa Anna. Su obra intentó codificar diversas materias, entre ellas el Derecho Administrativo. Pugnaba por la separación de poderes a pesar de su ideología de tipo conservadora y a su paso por la Suprema Corte de Justicia, intentó hacer de ésta un verdadero tribunal de control constitucional y mejorar la impartición de justicia.

Dicha Ley contemplaba en el artículo 1° de su Reglamento las obras públicas, que incluían: caminos, puentes, canales, diques, ferrocarriles, construcción de edificios y todas aquellas obras o trabajos emprendidas con objeto de utilidad general¹¹⁵. (Los servicios públicos de los que habló la doctrina francesa).

Esta ley instituía el procedimiento administrativo y los recursos que se podían interponer contra las resoluciones de la autoridad, los cuales eran de aclaración y de nulidad, así como un acto de memoria, llamado *procedimiento de previo administrativo*, a través del cual, el gobernado afectado por una determinación administrativa podía acceder a la jurisdicción civil para evitar su ejecución, procedimiento que “*de no ser observado podía conducir a la nulidad de las actuaciones judiciales*” , como señala Francisco Wiechers Veloz¹¹⁶.

A inicios del siglo XX, Gabino Fraga publicó su libro *Derecho Administrativo*, con el que inicia la conformación de una escuela de Derecho Administrativo endógeno de nuestro país (aunque influenciado también por la doctrina francesa), que es un clásico de la enseñanza de esta materia en todas las universidades mexicanas. Así, el estudio del derecho administrativo abarca según Fraga:

“... *la situación de los agentes públicos, la de los bienes nacionales, el régimen de los impuestos, de la expropiación, de los contratos administrativos, y el de los actos jurídicos administrativos...* ” ¹¹⁷

¹¹⁵ *op. cit.*

¹¹⁶ Wiechers Veloz, Francisco, *Teodosio Lares : un jurista del siglo XIX*, 1ra, ed., México, SCJN, 2006.

¹¹⁷ *op. cit.*

Sin embargo, Fraga no cree que el término servicio público sea sinónimo de las actividades que realiza el Estado para satisfacer el interés general, como fue definido por la doctrina francesa, y prefiere sustituirlo por el término de *atribución administrativa*; además, se declara partidario de la descentralización administrativa.

Por su parte, Andrés Serra Rojas, ilustre abogado chiapaneco, publicó también su obra *Derecho Administrativo* en 1959, y junto a Fraga, puede considerarse como fundador del Derecho Administrativo mexicano. También separa el concepto de servicio público, el cual define como:

“... una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular continua y sin y propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público.” ¹¹⁸

Serra Rojas establece, además, el concepto de funciones públicas (que son los medios mediante los cuales se realizan los fines del Estado), y las divide en legislativa, administrativa y jurisdiccional.

Hacia 1951, se funda la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Ciencias Sociales de la UNAM (la cual evolucionó en 1968 a Facultad), la cual inició el análisis formal y académico de la administración pública en México.

Es relevante también la creación del Instituto de Administración Pública A.C. que evolucionó hasta ser el Instituto Nacional de Administración Pública

¹¹⁸ *op. cit.*

INAP, una Asociación Civil fundada entre otros, por Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, en 1955, con fines de capacitación, investigación y divulgación de la actividad administrativa.

En 1974, es fundado el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, también como una Asociación Civil e institución del Estado mexicano, especializada en ciencias sociales, que pertenece al Sistema de Centros Públicos de Investigación del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, CONAHCYT. Una de sus divisiones académicas es la de Administración Pública.

Sin embargo, la Administración Pública se ha estudiado mayormente como una rama de la ciencia política, para optimizar los recursos humanos y financieros del Estado, o bien desde el Derecho Administrativo, como estructura orgánica de aquél, pero dado el auge de la promoción y respeto de los derechos humanos, la teoría de los derechos fundamentales y la corriente jurídica del neoconstitucionalismo, ha surgido el concepto de la *buena administración pública* en Europa como un derecho fundamental, la cual será abordada en el capítulo siguiente.

Capítulo II

¿ La Buena Administración Pública (BAP) es un derecho fundamental?

2. CAPÍTULO 2. La Buena Administración Pública (BAP)

2.1 Aproximación al concepto, principios y características de la Buena Administración Pública

Después de mencionar brevemente los antecedentes de la administración pública en Europa y México, y dado que se habla en ocasiones de la administración pública como un sinónimo de burocracia (término con una fuerte carga negativa), es momento de aproximarnos al concepto positivo de la administración pública, es decir: analizar cómo es una buena administración pública.

Comenzaremos por definir lo que es “bueno” . El *Diccionario de la Real Academia Española* define *bueno o buena*¹¹⁹, como un adjetivo de valor positivo: “acorde con las cualidades que cabe atribuirle por su naturaleza o destino”¹²⁰.

Asimismo, el *Diccionario de latín Vox* define *bonus*, entre otras cualidades¹²¹, como lo excelente, **útil**, conveniente, hábil, propicio y favorable.

El *Diccionario básico del español de México*¹²², define bueno o buena, como *lo que se orienta hacia el bien, que es valioso, conveniente, **beneficioso**,*

¹¹⁹ Del latín *bonus*.

¹²⁰ (Real Academia Española, adj., definición 1)

¹²¹ Este adjetivo está situado a la par de *melior* (mejor), y *optimus* (óptimo).

¹²² El Colegio de México. (1986). *Diccionario básico del español de México*.

útil, correcto para algo o alguien; que tiene valor o **calidad**, que **hace bien su trabajo** o función.

De estas definiciones retomamos que lo que es bueno o buena, **es útil, conveniente y de calidad**.

Uno de los primeros antecedentes de la Buena Administración Pública se encuentra en la Constitución Española de 1978, que en su artículo 103, refiere los **principios** constitucionales que han de guiar la actuación de los poderes públicos para la satisfacción del interés general: **eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y legalidad administrativa**.

El significado de dichos principios constitucionales, los estudiaremos a la luz del *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*:

La **eficacia** es la capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos de los que se dispone en un tiempo determinado, así como la capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos.

La **jerarquía** administrativa, según el *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública*, es una serie categórica de funcionarios públicos que pertenecen a una esfera administrativa determinada, la cual, a través de la superposición de grados, tiende al cumplimiento de los fines que el Estado le confía.

La existencia de esta jerarquía administrativa es resultado del carácter institucional de la administración pública y de la necesidad de conservar este carácter, de organizar los oficios y el personal que está adscrito a ella.

La **descentralización** administrativa, consiste en delegar el poder dentro de un marco geográfico, siendo posible delegar o no una porción determinada de poder, imponer condiciones para ejercer el poder que se delega e incluso recuperarlo. En la descentralización administrativa existen dos modelos:

1. El prefectoral (seguido en Francia), mediante el cual el gobierno central divide el país en territorios que se encomiendan a un prefecto, el cual representa al gobierno y dirige a todos los agentes especializados que se ubican dentro de su demarcación, de forma que el prefecto recibe instrucciones del gobierno central, las ajusta a lo local y las transmite a sus subordinados.
2. El funcional (practicado sobre todo en Estados Unidos), en el que cada secretaría organiza sus delegaciones, nombra a sus delegados y supervisa de manera directa el trabajo de los mismos, sin existir un intermediario o representante del gobierno central.

Regularmente, los sistemas gubernamentales adoptan rasgos mixtos en razón de su territorio y la función que deben alcanzar.

Por otra parte, la **desconcentración** administrativa se refiere al traspaso de servicios de la administración central a órganos que dependen de la misma, con sede en provincias o regiones, llevada a cabo a través de la legislación. Está situada entre la centralización y la descentralización y es una competencia decisoria que dentro de un espacio geográfico determinado, ejercen órganos unificados por la autoridad jerárquica que ofrece sobre ellos el órgano central que les transfirió esa facultad de decisión.

La desconcentración tiene como objetivo proporcionar servicios a la ciudadanía con mayor rapidez, cercanía, justicia, oportunidad y calidad, es decir, hacer que la administración pública se acerque al ciudadano.

Por cuanto hace a la **coordinación** administrativa, es el grado en el que operan diversas partes interdependientes de un sistema social, conforme a lo requerido por cada parte y el sistema en su conjunto.

La administración pública implica la coordinación de todas las actividades que se organizan con la finalidad de realizar las políticas públicas. De hecho, la coordinación es la esencia de la administración, ya que la conjunción de los esfuerzos individuales hacia la consecución de las metas grupales es el propósito de la administración.

Por último, la **legalidad** es la concordancia de los actos de autoridad con las leyes positivas vigentes, fundamentales y ordinarias. El principio de legalidad es indispensable en las democracias liberales, ya que en virtud de ésta se puede constituir un Estado de Derecho, es decir, aquél que se sujeta a las reglas de derecho establecidas, en oposición a lo que sucede en los regímenes autoritarios.

Es indispensable que exista un control de legalidad de los actos realizados por quienes gobiernan. En México éste control de legalidad tiene que ver tanto con el control de constitucionalidad como con el de convencionalidad.

Jaime Rodríguez-Arana ¹²³, uno de los investigadores españoles más prolíficos en nuestro tema de estudio, ha definido la Buena Administración

¹²³ Jaime Rodríguez-Arana es Doctor en Derecho y profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña y ha sido uno de los juristas que más ha estudiado el concepto y los elementos que conforman la Buena Administración Pública.

Pública como una administración que sirve al **interés general**, en la que el Estado no es sólo un prestador de servicios, sino un garantizador de derechos y libertades ciudadanas.¹²⁴

En este sentido, podemos construir un concepto de **buena administración pública**, como *“la administración que tiene como finalidad ejercer el poder político a través del servicio útil al interés general, que promueva las libertades y garantice los derechos ciudadanos.”*

Este concepto es muy distinto del que solemos utilizar en el lenguaje común para referirnos a la administración pública al que se suele llamar *burocracia*, la cual se refiere exclusivamente a la estructura del estado que se encarga de la función pública.

Parafraseando a Gerardo Ruiz-Rico¹²⁵, se busca así una administración que sea cercana a los ciudadanos, que cuide la legalidad y en sus actos pueda ser discrecional pero no actúe de forma arbitraria, que sea **eficiente** entre los medios de los que dispone y los resultados que ofrece, y flexible cuando se trate de aplicar las normas.¹²⁶

¹²⁴ Rodríguez Arana, Jaime, “El Derecho Fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo”, en Sánchez Blanco, Ángel, Domínguez Berrueta-De Juan, Miguel Ángel y Rivero Ysern, José Luis (coords.), *El nuevo Derecho Administrativo: libro homenaje al Prof. Dr. Enrique Rivero Ysern*, España, Salamanca Ratio Legis Librería Jurídica, 2011, p. 5.

¹²⁵ Jurista español, Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Jaén y Doctor en Derecho por la Universidad de Jaén y por la Universidad de Granada, especialista en Derecho Público.

¹²⁶ Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, “El derecho a una buena administración. Dimensiones constitucional y estatutaria”, en Ávila Rodríguez, María (coord.), *El derecho a una buena administración pública y la ética pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, p. 40.

La *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, proclamada en el año 2000, en el Capítulo V, relativo a la Ciudadanía, estableció el derecho a una buena administración en su artículo 41.

Los derechos de los ciudadanos que integran esta buena administración son:

- a) que las instituciones públicas traten los asuntos de los ciudadanos de forma **imparcial y equitativa**,
- b) un **plazo razonable**,
- c) **ser oído** antes de que se tome en contra del ciudadano una medida individual que le pueda afectar,
- d) **acceder al expediente** en que el ciudadano sea parte, dentro del respecto a la confidencialidad y el secreto profesional y comercial;
- e) la obligación de la administración de **motivar sus decisiones**,
- f) y el derecho a la **reparación de los daños causados por las instituciones o sus agentes** en el ejercicio de sus funciones.

Arana considera que el Derecho Administrativo del Estado moderno, es decir, social y democrático de Derecho, debe estar orientado a la **libertad**, en el que las categorías e instituciones públicas estén **orientadas al servicio objetivo de este interés común**¹²⁷.

Pero ¿cuál es el interés común? El interés común se ha aceptado en la doctrina como sinónimo del interés general. Juan Carlos Montalvo Abiol¹²⁸ refiere

¹²⁷ Rodríguez Arana, Jaime “El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el derecho administrativo” , en Ávila Rodríguez, María (coord.), *El derecho a una buena administración pública y la ética pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, p. 56.

¹²⁸ Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

que se trata de un concepto relativo y multidisciplinar en función de la sociedad a la que nos refiramos, pues cada sociedad tiene sus propios fines y valores¹²⁹.

Para el utilitarismo, el interés general era simplemente la suma de todos los intereses individuales de la ciudadanía, sin embargo, el hecho de hacer sólo agregaciones puede ocultar grandes desigualdades, ya que cada individuo tiene intereses muy distintos en función de su situación personal.

Para el contractualismo, por otra parte, este interés se manifiesta como expresión de la voluntad general, la cual debería ser la voluntad de todos los miembros de la sociedad; sin embargo, esa situación es utópica debido a la gran cantidad de ciudadanos que la integran, por lo que pasa a ser representada por los legisladores, quienes se ostentan como los legítimos representantes del pueblo. Sin embargo, la experiencia nos enseña que la determinación del interés general es la voluntad de la clase política, no siempre vinculada a las necesidades populares.

En su estudio sobre el *rapport de 1999 del Conseil d'Etat Francés*¹³⁰, Arana también considera que este término citado ininidad de veces para legitimar la actuación del Estado, tiene dos corrientes:

1. La versión utilitaria del Estado Liberal
2. La versión republicana, surgida de la Revolución Francesa

En el primer sentido, como habíamos mencionado, es la **suma** de los intereses individuales, y al Estado se le deja una tarea arbitral para dar orden a

¹²⁹ Montalvo Albio, Juan Carlos, “Interés general y Administración contemporánea” , *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, Madrid, ISSN 1698-7950, nº 14, julio de 2011, pp. 129-149.

¹³⁰ Rodríguez Arana, Jaime “El interés general en el derecho administrativo: notas introductorias” , *Aída, Ópera prima de Derecho Administrativo*, México, año 6, opus núm. 11 , Enero - Junio 2012, p. 77.

estos intereses, de forma que el interés general es la articulación de medidas para regular y corregir los fallos del mercado. El aspecto negativo de esta corriente, es que el exacerbado individualismo es precisamente la causa de las desigualdades y problemas de la sociedad moderna.

En la segunda acepción, el interés general no deriva de la conjunción de múltiples intereses económicos, sino que es la **expresión** de una voluntad general que confiere al Estado la tarea de atender el bienestar de cada uno de los ciudadanos. Sin embargo, es casi utópico intentar asegurar el bien de todos, por lo que se intenta llevarla a cabo a través de la voluntad del legislador, quien se asume como representante de los ciudadanos, pero la experiencia nos enseña que la determinación del interés general es la voluntad de la clase política, no siempre vinculada a las necesidades populares.

Arana propone una tercera vía para conceptualizar este interés, que esté conectada con los derechos fundamentales y que asuma la garantía de protección y promoción de estos derechos como el principal y primordial interés general de los Estados¹³¹.

En un nuevo Estado social y democrático de Derecho, este interés general no es definido por la Administración Pública de manera unilateral, sino que ha de contar con la participación de los agentes sociales.

Así, en la nueva administración pública, se ha de tener una visión más humana y justa, **centrada en el ciudadano**, el cual pasa de ser un objeto inerte que adecúa su actuar a lo preceptuado por el Estado, a convertirse en un actor que toma parte en la formulación de políticas públicas.

¹³¹ *op. cit.*

El español pugna por una concepción del poder en la que los ciudadanos tengan derecho a gobiernos y administraciones adecuados, donde se conviertan en protagonistas de las políticas públicas que les terminarán afectando, accedan a una tutela judicial realmente efectiva, y en el que:

“... el poder sea abierto, plural, moderado, equilibrado, realista, eficaz, eficiente, socialmente sensible, cooperativo, atento a la opinión pública, dinámico y compatible.” ¹³²

Arana va más allá, al hablar de un nuevo *Derecho Administrativo Constitucional*, donde existan **dos dimensiones de la buena administración**:

1. La apertura a la realidad de cada situación concreta, que incluya la apertura a la experiencia, donde haya una disposición de corregir lo que no se hecho correctamente, y
2. La caracterización de las políticas públicas, poniéndolas a prueba, y rectificando las desviaciones de los objetivos propuestos.

Así, la **buena administración pública ha de pasar por el reconocimiento de la centralidad de los derechos de los gobernados y el interés general**, conectada al fomento y la generación de condiciones que permitan el desarrollo en libertad solidaria de las personas y los grupos en que se integran, removiendo los obstáculos que impidan su realización efectiva¹³³.

2.2 Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes Ciudadano en relación con la Administración Pública

¹³² *op. cit.*

¹³³ *op. cit.*

En el año 2013, se celebró la Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Ciudad de Panamá, de la que surgió la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*, la cual que fue aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD): un organismo público internacional de carácter intergubernamental, constituido en 1972, por iniciativa de México, Perú y Venezuela.

La creación del CLAD fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 2845, del año 1971, en la que se subrayó la importancia de mejorar la administración pública para acelerar el progreso económico y social de los países en desarrollo.

El Estatuto del CLAD, en su artículo 3° , establece que este centro tiene como propósito promover el intercambio de información, conocimiento, metodologías y buenas prácticas respecto a la reforma del Estado que permita mejorar la eficiencia, eficacia y la calidad de los servicios que presta la Administración Pública.

En la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*, se define por primera vez la buena administración pública como:

*“una **obligación** inherente a los poderes públicos, en cuya virtud el quehacer público debe **promover los derechos fundamentales** de las personas **fomentando la dignidad humana** de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y que sean prestadas en plazo razonable.”*

Esta Carta estableció tres **funciones** de la Buena Administración Pública:

1. Como **principio general** aplicado a la Administración Pública y al Derecho Administrativo.
2. Como **obligación** de toda Administración Pública en un Estado Social y democrático de Derecho, para crear condiciones en las que la libertad e igualdad de las personas sean reales, removiéndolos obstáculos que impidan lograrlo, facilitando la participación social.
3. Como **derecho fundamental**, porque de él se derivan otros derechos del ciudadano en relación con la Administración Pública.

Así, la Carta establece que la funcionalidad u objetivo de todos los Gobiernos y Administraciones Públicas, es la **mejora constante y permanente de las condiciones de vida de las personas**. Su función como instrumento internacional, es el reconocimiento del derecho fundamental a la Buena Administración Pública y los derechos y deberes que la componen.

En relación con los principios que rigen la Buena Administración Pública, éstos son:

1. Principio de **servicio objetivo a los ciudadanos**. Consistente en el respeto a los derechos e intereses legítimos de los gobernados, que la buena administración pública debe promover y facilitar de forma permanente.

2. Principio **promocional de los poderes públicos**. Referido a la creación de condiciones para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos, así como de los grupos en que éstos se integran, sean reales y efectivas, y que se remuevan los obstáculos que impiden su cumplimiento.
3. Principio de **racionalidad**. Dirigido a la motivación y fundamentación que deben contener todas las actuaciones administrativas, sobre todo cuando se usarán potestades discrecionales.
4. Principio de **igualdad de trato**. Por el que se garantiza la igualdad de todos los ciudadanos y se prohíbe la discriminación, haciendo uso incluso de la tecnología para llegar a quienes tienen capacidades diferentes.
5. Principio de **eficacia**. Mediante el cual, el personal asignado realiza las actuaciones administrativas y los procedimientos con el objeto de que cumplan con su finalidad, removiendo obstáculos permanentes y evitando dilaciones innecesarias, para satisfacer las necesidades del ciudadano, bajo pena de fincar responsabilidad administrativa.
6. Principio de **eficiencia**. El cual obliga a las autoridades y servidores públicos a optimizar los resultados en relación con los recursos de los que se dispone, los cuales fueron invertidos en su consecución, apegados a la equidad y al servicio del interés general.
7. Principio de **economía**. Por el que la Administración Pública se guiará por el uso racional de los recursos públicos que tiene a su disposición.

8. Principio de **responsabilidad**. Por el que la Administración Pública debe responder de las lesiones en los bienes y en los derechos de los ciudadanos, en consecuencia, del funcionamiento de sus agentes.
9. Principio de **evaluación permanente**. Debido a que la Administración Pública debe adecuar su estructura, funcionamiento y actividad, para identificar sus áreas de oportunidad, midiendo objetivamente su propio desempeño.
10. Principio de **universalidad, asequibilidad y calidad** de los servicios públicos. Por el que estas características deben prevalecer con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y el momento en que requieran dichos servicios públicos.
11. Principio de **ética**. Referido a que todas las personas en el servicio público deben actuar con valores como la rectitud, lealtad, transparencia, probidad, honradez, integridad, transparencia, solidaridad, respeto a los ciudadanos y con austeridad en el manejo de los recursos públicos.
12. Principio de **participación**. Por el que los ciudadanos pueden ser partícipes e influir en todo lo que se refiere al interés general, así como en el control de la actividad administrativa, a través de mecanismos dispuestos en los ordenamientos jurídicos aplicables.
13. Principio de **publicidad** y claridad de las normas, así como de los procedimientos. En virtud del cual todo el quehacer administrativo debe ser público, mientras no se transgreda el derecho a la intimidad y de confidencialidad, debiendo hacer uso de las tecnologías de la información.

14. Principio de **seguridad jurídica, de previsibilidad, claridad y certeza normativa**. Mediante este principio la Administración Pública se somete a las normas jurídicas vigentes, las cuales deberán redactarse con un lenguaje y técnica jurídica que pueda hacerse entender por los ciudadanos.
15. Principio de **proporcionalidad**. Por el que las decisiones administrativas deben ser adecuadas a sus fines, evitando limitar los derechos de los ciudadanos de forma irracional o incoherente con esos fines.
16. Principio de **ejercicio normativo del poder**. Significa que los poderes deben ejercerse sólo para la finalidad prevista en las normas que lo otorgan, por el que se prohíbe el abuso o exceso de poder, y la distorsión de los objetivos que sirvan al interés general.
17. Principio de **objetividad**. El cual es la base de los principios de imparcialidad e independencia y se refiere a que todos los servidores públicos deben abstenerse de actuar arbitrariamente o dar un trato preferente a persona alguna, prohibiendo la participación de personas y familiares próximos para evitar conflictos de interés.
18. Principio de **buena fe**. Por el que se presume el comportamiento legal en el ejercicio de competencias, deberes y derechos.
19. Principio de **facilitación**. Mediante este principio, los ciudadanos deben encontrar en la Administración Pública, las mejores condiciones de calidez, amabilidad, cordialidad y cortesía para el trámite o asesoría en asuntos públicos que puedan afectarles, para lo cual debe fomentarse el uso de las tecnologías de la información.

20. Principio de **celeridad**. Referido a que las actuaciones administrativas deben realizarse optimizando el uso del tiempo para resolver, en función del número de personas y de medios disponibles.
21. Principio de **transparencia y acceso a la información** de interés general. En virtud de dicho principio, tanto el funcionamiento, la estructura y la actuación de la Administración Pública debe ser accesible para todos los ciudadanos para que éstos puedan conocer la información que aquélla genere, así como todas las personas e instituciones que manejen fondos públicos, haciendo uso del Gobierno Electrónico y los datos abiertos.
22. Principio de **protección de la intimidad**. Por el que todos los servidores públicos que tengan acceso a los datos personales deben respetar la vida privada e integridad de las personas, y no hacer uso de estos datos para fines no justificados o transferirlos a personas no autorizadas.
23. Principio de **debido proceso**. Referido a que las actuaciones administrativas deben realizarse dentro de la competencia y a través del procedimiento establecido previamente, con la garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

México es miembro del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano para el Desarrollo; el Consejo Directivo es el órgano colegiado de mayor relevancia dentro de la estructura orgánica del Centro, se encarga de funciones de dictado de políticas, dirección y evaluación de las actividades objeto del mismo. Nuestro país está representado ante este Consejo a través del secretario de la Función Pública: Roberto Salcedo Aquino.

Es necesario mencionar que este Centro cuenta con un Consejo Científico, el cual sirve de consulta en temas de frontera sobre los procesos de transformación del Estado y modernización de la Administración Pública. Este Consejo tiene como uno de sus miembros al Doctor Luis Fernando Aguilar Villanueva, quien es Director Fundador del Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno de la Universidad de Guadalajara y Coordinador de la Red de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara.

2.3 La Buena Administración Pública en México: Estado del arte

Llama la atención que, teniendo tantos años en funciones el CLAD, en México no se haya desarrollado de manera amplia el tema del derecho fundamental a la buena administración pública.

Los antecedentes más próximos de este concepto se encuentran en resoluciones jurisprudenciales, precisamente de los tribunales administrativos y con el avance del estudio de la **responsabilidad patrimonial del Estado**.

Esta responsabilidad es entendida según Álvaro Castro Estrada, como el deber del Estado de reparar los daños o perjuicios que ha causado a los administrados, en razón del desarrollo de su actividad o de su funcionamiento ¹³⁴.

Después de un gran desarrollo doctrinal respecto a la Responsabilidad Patrimonial del Estado (RPE), fue adicionado el párrafo segundo del artículo 113

¹³⁴ Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, 4a. ed., México, Porrúa, 2016, p. 536.

Constitucional, a través del cual se dan facultades al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción¹³⁵ para emitir recomendaciones **no vinculantes** con la finalidad de adoptar medidas para fortalecer las instituciones, a fin de prevenir faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar su desempeño y el control interno¹³⁶.

En este sentido, el artículo TRANSITORIO ÚNICO de fecha 15 mayo de 2002, establecía la obligación de la Federación, las entidades federativas y los municipios para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias a fin incluir en sus presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

En 2004, siendo presidente de la República Vicente Fox Quesada, se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), en la que se reconoció por primera vez el derecho a la indemnización a quienes sufrieran **daños** en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la **actividad administrativa irregular** del Estado, sin obligación jurídica de soportarlo¹³⁷.

En este sentido, surgió la Tesis Aislada con Registro digital: 2003143 en materia Administrativa, cuyo rubro se reproduce a continuación¹³⁸:

*RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU
OBJETIVO Y FINES EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE
UN SERVICIO PÚBLICO.*

¹³⁵ El Sistema Nacional Anticorrupción fue creado en el año 2016, a través de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y coordina a autoridades y sociedad civil para prevenir, investigar y sancionar la corrupción.

¹³⁶ Párrafo adicionado el 14 de junio de 2022.

¹³⁷ Artículo 1° de la LFRPE.

¹³⁸ Tesis I.4o.A.35 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. III, marzo de 2013, p. 2077.

Siendo esta tesis el primer antecedente del término de Buena Administración Pública (BAP), al hablar del derecho fundamental a una **eficiente administración pública**.

Posteriormente, por Decreto de 27 de mayo de 2015, se derogaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la RPE pasó a estar regulada constitucionalmente en el artículo 109 de ese ordenamiento, así como las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

La Constitución Política de la Ciudad de México publicada el 5 de febrero de 2017, establece por primera vez en nuestro país, el derecho a una buena administración pública, expresando en su artículo 7 que las personas tienen derecho a una **buena administración pública** que sea **receptiva, eficaz y eficiente**, así como a recibir los servicios públicos de acuerdo a los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, **calidad** y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

También se establece que las autoridades administrativas deben **garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a las resoluciones que constituyan un acto privativo** de autoridad, y que ésta deberá resolver de manera **imparcial y equitativa**, dentro de un **plazo razonable** y con las formalidades esenciales del procedimiento; que se **garantizará el acceso al expediente correspondiente**, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales.

Incluso se menciona que las autoridades deben emitir una *carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos*, y de un **sistema de índices de calidad de los servicios públicos** basado en criterios técnicos.

En el artículo 60 del mismo ordenamiento se **garantiza el derecho a la buena administración** a través de un **gobierno que sea abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente, y resiliente** que procure el **interés público** y combata la corrupción.

En el año 2020, la Diputada federal de la LXIV Legislatura: Frida Alejandra Esparza Márquez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa con proyecto de decreto que adicionaba el artículo 4° Constitucional en materia de **buen gobierno**, por lo que en su iniciativa proponía incluir el derecho fundamental al buen gobierno en la Constitución, con la finalidad de que toda la administración pública fuera diseñada y funcionara a partir de garantizar ese derecho.

Según la legisladora, esa iniciativa implicaría incluir principios y definiciones de lo que significa un buen gobierno, y que todo el procedimiento administrativo se encaminara a brindar una mejor gestión de los asuntos públicos. Cabe mencionar que su principal referente fue precisamente Jaime Rodríguez Arana, a quien citó en su iniciativa, pero ésta, desafortunadamente, no prosperó.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, expedida en 2021, se contempla en su artículo 12, que toda persona tiene derecho a una **buena administración pública**, numeral que incluye todos los derechos de los que habla el jurista español en la doctrina que ha desarrollado al respecto.

El criterio del Poder Judicial mexicano se ha decantado recientemente a considerar la buena administración pública ahora como un **derecho fundamental**;

es el caso de la tesis aislada en materia administrativa **I.4o.A.14 A** del 9 de diciembre de 2021¹³⁹, derivada del Amparo directo 315/2021, cuyo rubro es:

*RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.
PROCEDE LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y, POR
ENDE, EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN
CORRESPONDIENTE CUANDO SE VIOLA EL DERECHO
FUNDAMENTAL A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA.*

Esta tesis refleja no sólo el derecho de los gobernados a una buena administración pública, sino que el juzgador le da el carácter de **derecho fundamental**, significado que se explicará más adelante.

2.4 Derechos Fundamentales y Derechos Humanos: alcances teórico - conceptuales

La primera vez que se habló de derechos fundamentales fue en la Constitución de Frankfurt ¹⁴⁰ de mitad del siglo XIX en su artículo 59, que establecía que la potencia imperial (lo que hoy conocemos como Alemania, tenía derecho a promulgar leyes sobre las formas de asociación, sin perjuicio del derecho de libre asociación y reunión garantizado por los **derechos fundamentales**.

Para Robert Alexy ¹⁴¹, los derechos fundamentales son **principios** o mandatos de optimización, que deben ser realizados en la **mayor medida**

¹³⁹ Tesis I.4o.A.14 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Primera Época, t. IV, marzo de 2022, p. 3463.

¹⁴⁰ Sancionada el 28 de marzo de 1843, durante la Revolución alemana de 1848-1849.

¹⁴¹ Alexy, Robert, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, 1ra. ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

posible, con base en las **posibilidades jurídicas y de hecho**, y representan la columna vertebral del Estado Constitucional. La diferencia entre el Estado Constitucional y el Estado Liberal, es que mientras el Estado liberal o de Derecho se pensaba como un fin en sí mismo, el Constitucional es un **medio** para que los seres humanos puedan disfrutar de sus derechos en la mayor medida posible.

Luigi Ferrajoli considera que son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos, en función de su *status* de personas, ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que la previsión de esos derechos por parte del derecho positivo es una condición de su existencia o vigencia en un ordenamiento jurídico¹⁴².

Arturo Altamirano González, señala que los derechos fundamentales son aquellos que, reconocidos por el Estado, están **previstos en la ley fundamental** de un país y en los tratados internacionales. Que son de mayor jerarquía que otros correlativos, debido a que regulan bienes, cosas o cuestiones **máximas**; que no deben suspenderse ni restringirse, que son plenos y están establecidos como normas o principios, que son públicos subjetivos ante las autoridades, y que son un freno total ante la voluntad arbitraria del poder del Estado¹⁴³.

El sistema jurídico mexicano contempla la existencia de derechos fundamentales en el artículo 20, Apartado A, fracción IX, al establecer que:

¹⁴² Ferrajoli, Luis, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2009, pp. 19-26.

¹⁴³ Altamirano González, Arturo, “Diferencia entre derechos fundamentales, derechos humanos, garantías y principios constitucionales (Doctrina, legislación, jurisprudencia y casos prácticos)” , en Dávila Escareño, Ángel (coord.), *Manual de Derechos Humanos, controles de constitucionalidad y convencionalidad. Constitucionalismo transformador*, México, UBIJUS, 2023, p. 71.

Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula y;

Asimismo, hay jurisprudencia que indica la existencia de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico, entre ellas las tesis con registro digital 159936, de rubro:

DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES.¹⁴⁴

En dicha tesis, se hace referencia a que estos derechos son **límites dirigidos frente al poder público** y también frente particulares, además de que gozan de una doble cualidad:

... por un lado se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva), por el otro se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas que se originan entre particulares (función objetiva)...

y que, además, los derechos fundamentales:... ocupan una posición central e indiscutible como contenido mínimo de todas las relaciones jurídicas...

Ferrajoli tiene cuatro tesis para los derechos fundamentales:

1. La diferencia estructural entre los derechos fundamentales y los derechos patrimoniales;

¹⁴⁴ Tesis 1a./J. 15/2012, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. 2, octubre de 2012, p. 798.

2. Los derechos fundamentales forman el fundamento y el parámetro de la igualdad jurídica y por lo tanto, de la dimensión sustancial de la democracia;
3. La naturaleza supranacional de gran parte de los derechos fundamentales;
y
4. Las relaciones entre los derechos y sus garantías.

Por otra parte, el concepto de derechos humanos ha pasado por diversos estadios a lo largo de la historia. Su surgimiento va aparejado del nacimiento del liberalismo y las teorías de Hobbes, Locke y Rousseau, quienes los concibieron como derechos naturales.

Desde el punto de vista iusnaturalista, el filósofo sueco John Finnis (uno de los principales exponentes del iusnaturalismo clásico¹⁴⁵, el cual se funda en la obra de Santo Tomás de Aquino) considera a los derechos humanos como derechos absolutos a través de los que se logra la justicia *ius* y la equidad, contraponiéndose a las teorías positivistas.

Según Finnis, dado que la justicia es una virtud moral, los derechos humanos que están fundados en ella son anteriores al Estado y están por encima de lo político, debido a que son un elemento fundamental del bien común.

Finnis se opone a la separación entre derechos individuales y el bien común del positivismo dado que el bien de los seres humanos es el bien común en sí mismo: estos derechos le son propios a todas las personas por el solo hecho de serlo y son necesarios para alcanzar la dignidad y autorrealización de estas.

¹⁴⁵ Massini Correas, Carlos I., “Derechos humanos y bienes humanos. Consideraciones preciso-valorativas a partir de las ideas de John Finnis” , *Metafísica y persona. Filosofía, conocimiento y vida*, Argentina, año 2, núm. 3, enero-junio de 2010, pp. 59-81.

Para Finnis, antes que los deberes de los seres humanos estén sus derechos, pues son los valores que justifican que existan obligaciones ya sea escritas o no, y ataca el argumento de la teoría autonomista según la cual el resguardo de los derechos solo es de tipo individual, pues la autonomía carece de valor si no se encamina a la prosecución de un bien.

Este filósofo propone entonces una justificación racional y de tipo objetivo, pues se estructura a partir de los bienes conocidos para lograr el perfeccionamiento humano y no de manera subjetiva, con la finalidad de alcanzar el bien común y salvaguardar una sana convivencia social, por lo que se exige de los demás acciones, daciones u omisiones con el fin de que estos derechos sean respetados y protegidos.

El concepto básico para entender su teoría de los derechos humanos es la dignidad humana, la que justifica la titularidad de las personas a los mismos y su inviolabilidad, ya que todo ser humano es la sede de una plena realización.

Finnis por tanto, reformula y fortalece la tradición clásica de la filosofía iusnaturalista, a fin de darle un renovado vigor entre la filosofía del derecho e invalida las teorías de positivistas como Ferrajoli, para quien los derechos humanos deben estar garantizados para poder ser exigibles.

En su nacimiento, los derechos humanos eran una extensión del liberalismo: las libertades civiles y políticas eran entendidas como prerrogativas del Estado, y como un límite a la acción del mismo.

Dentro de este liberalismo la libertad se concibió como autodeterminación, como contrato social, como derechos naturales y como derecho a la resistencia. Sin embargo, el ser estudiados como derechos naturales imposibilitó que estuvieran positivizados en los ordenamientos fundamentales.

Posteriormente, la industrialización fomentó la creación de grandes urbes, donde cada vez era más complejo que los habitantes accedieran a servicios de salud, y de educación. A raíz de la Revolución Francesa y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estos derechos fueron plasmados en diversas Constituciones. Así, Europa iniciaba la codificación de las leyes, en un constitucionalismo rígido y positivista con la finalidad de dar garantías, es decir, mecanismos para asegurar que el Estado cumpliera con los deberes que le imponía la ley.

En un aspecto histórico, también han sido estudiados mayormente por la sociología y la antropología jurídica. Este enfoque es necesario para analizar su evolución y tener un mayor margen de interpretación tanto política como jurídica, dado que son inscritos en discursos de poder pero también rebasan la lógica jurídica, por lo que resulta indispensable conocer sus fundamentos teóricos¹⁴⁶.

A pesar de que fue el sistema anglosajón el creador del concepto de *Estado de bienestar* o *welfare state*, fue el sistema de raíces romano-germánicas quien dotó de fuerza a ese concepto, a través de las garantías para respetar los derechos fundamentales, con la constitución de Fráncfort de 1849.

Sin embargo, con el paso del tiempo, y mientras en el sistema anglosajón se conservaba la tradición política de respeto a derechos individuales, el sistema constitucional europeo, ante la gravedad de las crisis de derechos de sus sociedades, comenzó a plantear los derechos sociales, como una obligación del Estado a proveer a sus gobernados de los mínimos vitales para sobrevivir: salud, educación, vivienda, entre otros.

¹⁴⁶ Ortega, Ricardo y Vázquez, Luis, (coords.), 2011, *Fundamentos Teóricos de los Derechos Humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El Estado de Derecho vio nacer el concepto de Derechos Humanos como lo conocemos actualmente, durante el periodo de posguerra, después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas, cuando los vencedores de esta guerra creyeron necesario crear una organización internacional con la finalidad de evitar que en el futuro se repitieran masacres mundiales y de violaciones a los derechos humanos.

Tiene como funciones mantener la paz, proteger los derechos humanos, distribuir ayuda humanitaria, apoyar el desarrollo sostenible, y defender el derecho internacional.

Los derechos humanos, son expectativas que tienen que ver con una acción u omisión de los Estados y son exigencias éticas justificadas e importantes que deben ser protegidas a través del aparato jurídico.

También son concebidos como derechos universales, indispensables e inalienables que son atribuidos por las normas jurídicas a todas las personas.

Dentro de su naturaleza pueden ser concebidos como derechos naturales, que son anteriores al contrato social, y como derechos morales, en un sistema de normas y valores compartidos; ambos escapan así del poder político, pero por la misma circunstancia, no podrían ser establecidos ni garantizados por los ordenamientos jurídicos.

Respecto a las características de los derechos humanos, destacan:

3. La imprescriptibilidad, es decir, que no se pierden por el paso del tiempo.
4. Inalienabilidad: no pueden ser vendidos o transferidos en ningún caso.

5. Indivisibilidad: se rechaza cualquier intento de jerarquización o de otorgar importancia mayor a alguno de ellos en detrimento de otro.
6. Interdependencia: pues todos los derechos humanos se relacionan entre sí.
7. Integralidad: asumiendo que si se viola un derecho seguramente se ha violentado antes otro.
8. De carácter absoluto: ya que desplazan cualquier otra pretensión moral o jurídica.
9. Universalidad: son exigibles por cualquier ser humano independientemente de su contexto social.

En cuanto a la desagregación o desempaque de los derechos humanos, se requiere analizarlo a través de los sub derechos y obligaciones que contiene.

Para esto se requiere analizar el *corpus iuris* del derecho internacional, el cual está integrado por tratados internacionales, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás documentos de los órganos que protegen los derechos humanos.

Este *corpus iuris* proporciona:

1. Derechos-principios
2. Subderechos
3. Obligaciones particulares
4. Obligaciones generales y
5. Alcance de los derechos, subderechos y obligaciones

A su vez, las obligaciones pueden ser generales, correspondientes a elementos institucionales y las resultantes de los principios de aplicación.

Este desempaque es necesario para respetar, proteger, promover y garantizar el uso de estos derechos. Se resalta que la obligación de garantizar es más importante que la de investigación, sanción y reparación.

Los elementos esenciales de aplicación de los derechos humanos son la accesibilidad, la disponibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad. Mientras los principios de aplicación de estos son: el de igualdad y no discriminación, progresividad y prohibición de regresividad, así como el de máximo uso de recursos disponibles.

Uno de los teóricos más importantes de los derechos humanos es Luigi Ferrajoli, considerado uno de los más prominentes juristas de este siglo, el cual ha sido clave para el estudio del constitucionalismo europeo: Ha puesto sobre la mesa la importancia de los derechos sociales y de cómo garantizarse por el Estado, ya que omitir legislar sobre ellos constituye una laguna legal que provoca daños a los derechos y el bienestar de la sociedad.

En *Derechos y sus garantías*¹⁴⁷, Luigi Ferrajoli sostiene un nutritivo debate con quienes no comparten del todo sus teorías, pero argumenta de forma clara su teoría: los derechos fundamentales para serlo, deben estar garantizados por la ley, a fin de que los poderes políticos no sean quienes decidan de forma sectaria a quién se le darán estos derechos.

La debilidad de las instituciones provoca que los derechos fundamentales no sean garantizados, sino apenas reconocidos y en algunas ocasiones ni siquiera sean contemplados como prerrogativas de los gobernados. Por esto se requiere una refundación del Derecho y nuevas configuraciones políticas, que pongan en

¹⁴⁷ Ferrajoli, Luis, 2016, “*Los Derechos y sus Garantías*”, Editorial Trotta.

su centro el bienestar de los ciudadanos, lo cual incluye su derecho a recibir educación, salud y lo mínimo vital para una vida digna.

Para Norberto Bobbio (1909-2004), los Derechos Humanos sólo pueden ser protegidos una vez que estén positivizados, por lo que para surgir requieren un estado que tenga condiciones mínimas de democracia.

Además, en la concepción de este jurista italiano, el *iusnaturalismo* no está en el origen de los derechos humanos sino en el Estado liberal¹⁴⁸, debido a que estos deben plasmarse en una norma fundamental para hacerse exigibles y a que toman importancia hasta la edad moderna, no antes.

Por esta razón, en los gobiernos despóticos los derechos humanos están restringidos o no gozan de protección, mientras que en un Estado que se precie de ser democrático, son contemplados en su Constitución o norma suprema un mínimo de derechos del individuo: a la vida, la libertad, igualdad, así como derechos civiles, políticos, sociales, culturales e incluso tecnológicos.

Con el surgimiento del Estado liberal o de Derecho, surgen los derechos del individuo, (contrapuestos al Estado absolutista) pues influenciados por las doctrinas contractualistas, los primeros Estados liberales asumen que han sido los individuos quienes han cedido parte de sus derechos al Estado para evitar que la ley del más fuerte acabe con los débiles, por lo que es necesario que el Estado garantice primeramente la vida de todos sus ciudadanos y su libertad, con el fin de que se puedan desarrollar otros derechos.

¹⁴⁸Los derechos liberales: vida, libertad, propiedad privada, libertad de conciencia, preceden a los derechos civiles y políticos, como el de votar y ser votado, el de imprenta y asociación, la libertad de expresión, entre otros, y son propios del Estado de Derecho.

Sin embargo, con el paso del Estado de Derecho a un Estado social de Derecho, se da importancia a la sociedad y no sólo al individuo, pues es a través de la comunidad que el ser humano se desarrolla de una forma más completa y compleja.

El primer Estado en luchar contra el Estado absolutista, fue Francia a través de su revolución de 1789. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, pone como finalidad de toda asociación política, los derechos naturales del hombre: libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión.

En México, estas ideas liberales fueron retomadas por nuestra Constitución de 1824, aunque de forma muy somera, pues al Nuevo Continente llegaban las nuevas ideas mucho después de que surgieran. Debemos recordar que le antecedió un gobierno monárquico: quizá a eso se debe que no fue completamente liberal respecto a los derechos del individuo, pero ponía restricciones al mandato del presidente de la naciente República, pues en su artículo 112 fracción II, se le prohibía privar a alguno de su libertad u ocupar la propiedad de alguien sin la aprobación previa del Senado, y sólo por causa de utilidad general.

Por otro lado, los Estados de la Federación estaban obligados a proteger a sus habitantes en uso de su libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas. Posteriormente, hacia 1836, se realizan modificaciones a la Constitución de 1824, después de un periodo de conflictos internos, lo que da como resultado la promulgación de las “Siete Leyes” , que centralizaban el poder en manos de Antonio López de Santa Ana, y creaban un Supremo Poder Conservador.

Así, por primera vez se habla de “derechos del mexicano” , en sentido facultativo y no prohibitivo. Es en el artículo 2° de la Ley Primera, en que se establece el derecho a la libertad (al establecer plazos para una detención y el principio de legalidad), a la propiedad privada, la libertad de tránsito y de imprenta. Además, en el artículo 4° de la misma Ley, se establece que los mexicanos gozarán de derechos civiles y en el 8° los derechos políticos de votar y ser votado.

Después de la etapa centralista que vivió nuestro país y en el contexto de la guerra con Estados Unidos, se eliminan las leyes de 1836 y se restablece la República Federal que contemplaba la Constitución de 1824. Esta Acta Constitutiva y de Reformas establece como primer derecho político, el de votar y el de petición en su artículo 2° . Además, por primera vez se dan mecanismos para garantizar la libertad, seguridad, propiedad e igualdad en el artículo 5° , y como una forma de proteger estos derechos el juicio de amparo, cuyas raíces se encuentran en el artículo 25 de la citada Acta, y se reitera la libertad de imprenta en el artículo 27.

Es hasta 1857 que se promulga una nueva Constitución, con tintes más liberales que sus antecesoras: una sección completa del primer título está dedicada a los “derechos del hombre” , los cuales, según su artículo 1° , no sólo son la base y el objeto de las instituciones sociales, sino que deberán ser respetados y garantizados por todas las leyes y autoridades del país.

Sin embargo, todos estos derechos y garantías individuales no zanjaban la desigualdad que provocaba el sistema económico y político que se había desarrollado a lo largo del mandato de Porfirio Díaz, por lo que, luego de una revolución, México da a luz a una de las Constituciones más vanguardistas del

mundo en 1917, que algunos reconocen como inspiración de la Constitución soviética de 1918 y la Constitución de Weimar de 1919¹⁴⁹.

Difícilmente el mundo podría estar ajeno a un movimiento armado como el de 1910 en nuestro país. La Constitución que surgió de ese movimiento armado, retoma los derechos individuales de su antecesora inmediata, pero incorpora derechos económicos, sociales y culturales.

En ella se habla primero, de garantías individuales, de la prohibición de la esclavitud, y se hace referencia por primera vez a la dignidad humana en su artículo 1° , así como las libertades de las personas.

Los artículos 103 y 107, establecieron mecanismos de control de constitucionalidad, como el Juicio de Amparo, las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad.

Con la reforma constitucional de 2011, el término garantías individuales es sustituido por el de derechos humanos, pero se habla de las garantías dadas para su protección; se establece el control difuso de constitucionalidad por el que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben velar y proteger estos derechos, así como aquellos reconocidos por los Tratados Internacionales de los que México forme parte. Por primera vez se establece que el Estado mexicano deberá sancionar y reparar las violaciones a estos derechos, haciendo énfasis en la progresividad de los mismos, por lo que al menos en lo escrito, tenemos una Constitución de vanguardia en el reconocimiento de la dignidad humana.

¹⁴⁹ Esta Constitución inaugura, como la mexicana, el Constitucionalismo social o Estado Constitucional de Derecho, al incluir en sus disposiciones los derechos económicos, sociales y culturales.

De esta forma, los derechos humanos han tenido reconocimiento en nuestro país, primero como derechos del hombre y del ciudadano, posteriormente como garantías individuales y por último, como derechos humanos, y sin los mecanismos que el Derecho otorga para el respeto de derechos fundamentales, se estaría atacando la democracia, la igualdad de oportunidades y la dignidad humana.

En efecto, y como menciona Bobbio, entre más democrático ha intentado ser nuestro Estado, más derechos humanos ha protegido y garantizado.

Primero se reconocieron los derechos de los hombres como ciudadanos y después en su calidad de individuos, fueran mayores de edad o no. Es decir, contrario a la teoría iusnaturalista, que indica que primero se reconoce la dignidad de todo ser humano incluso antes de la formación de los Estados, la realidad jurídica nos muestra que primero ha sido la creación de los Estados (democráticos) y luego el reconocimiento de estos derechos, comenzando por los civiles y políticos, luego por los derechos económicos, sociales, culturales, hasta llegar a los derechos de solidaridad o colectivos, en que se da importancia a la vida en comunidad y se hace de lado la visión individualista liberal de estos.

2.5 La Buena Administración Pública como Derecho Fundamental

Después de analizar el concepto de derechos fundamentales y la diferencia conceptual con los derechos humanos, es necesario estudiar a la buena administración pública como un derecho fundamental, es decir, un derecho que se exige sea garantizado por el Estado a través de mecanismos al alcance de todo ciudadano.

Alejandro Sánchez García¹⁵⁰ refiere que

“... el derecho fundamental a la buena administración pública es correlativo de la obligación del estado de administrar bajo criterios de eficacia y eficiencia la prestación de los servicios públicos.” ¹⁵¹

Sánchez García cree que para la vigencia de los derechos fundamentales es necesario contar con condiciones adecuadas para garantizar su ejercicio y el reconocimiento efectivo del mismo en el ordenamiento constitucional, pues del mismo derivan otros derechos.

La Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, señala que, el derecho fundamental a la buena administración pública se compone de otros derechos:

- a) Derecho a la motivación de los actos de autoridad.
- b) Derecho a la tutela administrativa efectiva.
- c) Derecho a una resolución administrativa acorde con la ley, la equidad y la justicia.
- d) Derecho de petición.
- e) Derecho a no presentar documentos que ya tenga bajo su resguardo la administración pública.
- f) Derecho de audiencia.
- g) Derecho a la participación en actuaciones administrativas que le incumban al ciudadano.

¹⁵⁰ Licenciado y Maestro en Derecho por la Universidad de Guanajuato; miembro de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

¹⁵¹ Sánchez García, Alejandro, “El derecho fundamental a la buena administración pública en el Derecho Constitucional Mexicano” , en Huerta Barrera, Teresita (coord.), Reflexiones jurídicas contemporáneas, Libro Homenaje al Doctor Pedro López Ríos, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, 2015, pp. 431-454.

- h) Derecho a obtener servicios públicos de calidad.
- i) Derecho a conocer y opinar sobre la calidad de dichos servicios y sobre la responsabilidad administrativa.
- j) Derecho a formular alegaciones en los procedimientos administrativos.
- k) Derecho a presentar quejas y reclamaciones ante la administración pública.
- l) Derecho a conocer las evaluaciones de gestión de los entes públicos.
- m) Derecho al acceso a la información pública y a los expedientes administrativos que le afecten.
- n) Derecho a obtener copia sellada de los documentos que entregue a la administración pública.
- o) Derecho a ser informado y asesorado en temas de interés general.
- p) Derecho a ser tratado con cortesía y legalidad.
- q) Derecho a conocer al servidor público responsable de tramitar su procedimiento administrativo.
- r) Derecho a conocer el estado que guarden los procedimientos administrativos de los que sea parte.
- s) Derecho a ser notificado en tiempo y forma de las resoluciones que puedan afectarle.
- t) Derecho a participar en asociaciones de usuarios de servicios públicos.

- u) Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de particulares que actúen con funciones administrativas.
- v) Derecho a recibir indemnización por la responsabilidad patrimonial del Estado.

En este sentido, el Estado tiene la responsabilidad objetiva de proteger jurídicamente a sus ciudadanos contra decisiones que atenten contra sus derechos, derivadas del actuar administrativo, legislativo o judicial, y los servidores públicos tienen la responsabilidad objetiva por actos u omisiones que atenten contra los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia en el desempeño de sus funciones¹⁵².

¹⁵² *op. cit.*

Capítulo III

Seguridad Humana: la obligación de proteger

CAPÍTULO 3. Seguridad Humana: la obligación de proteger

3.1 La Seguridad Humana en su enfoque internacional

En el año 2000, se llevó a cabo el Simposio Internacional de Seguridad Humana en Tokio, Japón. En aquella ocasión, el multipremiado y reconocido

Premio Nobel de Economía Amartya Sen¹⁵³ hizo referencia al exrimer Ministro Japonés Obuchi Keizo, quien creía que los seres humanos deberían poder **dirigir sus vidas sin ver amenazada su supervivencia o su dignidad** perjudicada.

Obuchi Keizo había invocado la idea de “seguridad humana” , describiéndola como la clave para abordar todas las amenazas a la supervivencia, la vida cotidiana y la dignidad de los seres humanos, y la forma de fortalecer los esfuerzos para enfrentar estas amenazas.

Sobre la seguridad de supervivencia: la salud, la paz y la tolerancia, Sen señala que el mundo actual se ha esforzado para lograr una mayor resistencia a las fuerzas que hacen de la supervivencia algo inseguro, pues vivimos en un mundo lleno de peligros y amenazas, y donde la naturaleza y las adversidades son mejor comprendidas, y en el que los avances científicos y los bienes económicos y sociales que pueden enfrentar estas amenazas son ahora mayores.

Sen también cree que es necesario un compromiso hacia recesiones con seguridad, pues en una economía de mercado este es un riesgo latente, y que es necesario preveer social y económicamente estos riesgos pero también participar en la política, y darle voz a los débiles y vulnerable, para lo que es requisito tener democracias con elecciones regulares y contar con tolerancia de la oposición, así como una cultura de discusión pública abierta, de manera que a

¹⁵³ Amartya Sen es un economista hindú, nacido en 1933, que estudió en el Trinity College de Cambridge y ha sido profesor en las Universidades de Cambridge, Oxford, Harvard y la London School of Economics. Ha teorizado sobre la elección social, la economía del bienestar y la econometría. Creó el concepto de Índice de Desarrollo Humano utilizado por la Organización de las Naciones Unidas para medir el bienestar de las personas, tomando en cuenta factores como la expectativa de vida y la educación, en lugar de medirlo a través de indicadores económicos, que no reflejan necesariamente el nivel de bienestar de sus habitantes. Obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1998 y el Premio Príncipe de Asturias en 2021 y ha publicado obras como *La idea de la Justicia y Desarrollo como Libertad*.

participación democrática puede mejorar directamente la seguridad y contribuir a la dignidad humana.

Respecto a la dignidad, la equidad y la solidaridad, el Premio Nobel señala que la dignidad humana se ve amenazada por la violencia y la discriminación, dado que el desarrollo no tiene que ver solo con el crecimiento del PIB, sino con la expansión de la libertad humana y la dignidad.

Sen también aborda temas como la “Información y la Ecología” , la “Globalización y el Compromiso Global” , los “Acuerdos Internacionales y la Arquitectura Global” , así como la “Tarea y el Legado” , refiriéndose a las aportaciones de Keizo Obuchi.

En enero de 2001, se creó la Comisión de Seguridad Humana de la Organización de las Naciones Unidas, como respuesta al llamado del Secretario General de la ONU: Kofi Annan, en la Cumbre del Milenio, llevada a cabo en Nueva York en el año 2000, para lograr un mundo “libre de necesidad y libre de miedo” . Esta Comisión está formada, entre otros, por Amartya Sen.

En 2003, la Comisión de Seguridad Humana publicó el libro *Human security now: protecting and empowering people* (Seguridad Humana ahora: protegiendo y empoderando a la gente), donde se amplía el concepto dado por Kofi Annan:

“La seguridad humana en su sentido más amplio abarca mucho más que la ausencia de un conflicto violento. Abarca los derechos humanos, el buen gobierno (gobernanza), acceso a la educación, y a la salud, y asegurar que cada individuo tenga oportunidades y opciones para cumplir con su propio potencial.”

Así, en su informe final, la Comisión de Seguridad Humana define ésta como:

“la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas.”

Significa:

- a. Proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida.
- b. Proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas).
- c. Utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas.
- d. Crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.

La seguridad humana está centrada en las personas, a las que considera el sujeto de estudio; tiene una visión multisectorial de las inseguridades, que pueden ser de tipo económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política; es un concepto contextualizado porque las inseguridades pueden variar en cada situación particular y es preventiva porque puede visualizarse desde la protección, en un enfoque descendente, o desde el empoderamiento, en un enfoque ascendente.

3.2 Elementos que conforman la Seguridad Humana

Los componentes de la seguridad humana son:

1. **Seguridad económica.** Referida a la garantía de un ingreso básico que provenga de un trabajo remunerado o del financiamiento a través de programas sociales.
2. **Seguridad alimentaria.** Todas las personas deben tener acceso a alimentos nutritivos sin importar su raza, religión, estatus social o ideología política.
3. **Seguridad en la salud o sanitaria.** Se refiere a vivir libre de riesgos de enfermedades y contar con servicios de salud óptimos. Ésta debe ser garantizada por el sector público.
4. **Seguridad ambiental.** Tiene que ver con los riesgos en el medio ambiente y el aceleramiento del cambio climático. Este rubro debe garantizar protección contra los daños ambientales que pueden dañar la calidad de vida de las personas.
5. **Seguridad personal.** Se refiere a la ausencia de violencia física dentro de una sociedad, sobre todo la causada por el crimen organizado y el terrorismo. Es necesario señalar que la violencia puede ser causada por el mismo Estado, cuando es el Estado el que debe proteger la integridad de las personas.
6. **Seguridad comunitaria.** Tiene que ver con la seguridad de la comunidad y la generación de mecanismos de solidaridad y cooperación, fomentando el sentimiento de identidad para evitar que se erosionen los valores dentro de la misma,
7. **Seguridad política.** Se refiere a la generación de un ambiente donde las personas se desarrollen a través del respeto a sus derechos fundamentales, por lo que debe evitarse la represión física e ideológica.

3.3 Perspectiva de la Seguridad Humana en México

Como en el caso de la Buena Administración Pública, la Seguridad Humana en México ha sido poco estudiada.

El artículo 1° de nuestra Constitución otorga a los mexicanos una garantía de disfrute de los derechos humanos, y establece que prevalecerá la **protección más amplia para las personas**. Que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos.

Asimismo, el artículo 25 de este ordenamiento establece que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, **el desarrollo nacional debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos**, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. También se hace patente que el Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, así como regular y **fomentar las actividades que requiera el interés general**, siempre en un marco de **libertad**.

La conjunción de estos elementos puede conducirnos a tender el puente entre la buena administración pública y la seguridad humana, ya que el Estado tiene una obligación de proteger a sus gobernados y, a través de sus acciones, puede fomentar o menoscabar las condiciones de éstos para ejercer su libertad del miedo y de la necesidad.

En 2014 la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Desarrollo Social de la LXII Legislatura, llevó a cabo el foro “La Seguridad Humana como Pilar del Desarrollo Social en México” . Esta obra no sólo conceptualiza la seguridad humana, sino que muestra la importancia de las políticas públicas en la

consecución del desarrollo de la sociedad, así como la importancia de alcanzar la seguridad primeramente particular y a la postre, humana, ya que es en sociedad que los individuos pueden hallar lo necesario para desenvolverse, sin tener alguna necesidad básica sin ser cubierta y sin la percepción de algún miedo que le impida realizarse plenamente. Esta obra es, en mi opinión, la primera en abordar a profundidad la seguridad humana en nuestro país.

En el año 2015, la Comisión Nacional de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal, publicó la obra *Seguridad Humana: una apuesta imprescindible*, que aborda, en su tercera parte, las principales amenazas a la Seguridad Humana en México, tales como la explotación sexual, la delincuencia organizada, la movilidad en las ciudades, el periodismo, la informalidad y el comercio ambulante, los derechos humanos de las personas migrantes indocumentadas, el desplazamiento interno forzado, la inseguridad permanente y la viabilidad de supervivencia de los pueblos indígenas.

Aunque no abarca todas las inseguridades que se dan en caso de inexistencia de la seguridad humana, es un gran acercamiento a los problemas principales que vivimos casi todos los mexicanos. Problemas que nos impiden vivir en libertad y desarrollarnos con plenitud hasta alcanzar nuestro máximo potencial y desarrollo

3.4 ¿Por qué es necesaria una Buena Administración Pública para brindar Seguridad Humana?

Si la buena administración pública es una **obligación** de los poderes públicos para **promover los derechos fundamentales** de las personas **fomentando la dignidad humana**, y la seguridad humana es la clave para **abordar todas las amenazas** a la supervivencia, la vida cotidiana y la dignidad de los seres

humanos, así como la forma de fortalecer los esfuerzos para enfrentar estas amenazas, de ambas definiciones se deduce que ambas intentan fomentar la dignidad de las personas.

En este sentido, la buena administración pública puede hacer que los servicios públicos se brinden con mayor calidad a los ciudadanos, y dado que los grupos vulnerables son los que mayores servicios públicos requieren por ser mayormente usuarios de programas sociales, de esta forma podría brindarse seguridad humana a la población.

José Medina González Dávila¹⁵⁴, considera que la seguridad humana es un eje multidimensional y vinculante del desarrollo social, y que hay una vinculación directa y jerárquica del individuo frente a la sociedad, pues ésta le otorga el contexto social, cultural y tradicional sobre el cual puede gestionarse y manifestarse su identidad, así como para consolidarse como ser humano, desenvolverse y vincularse con la sociedad de manera eficiente y productiva¹⁵⁵.

De esta forma, idear políticas públicas nacionales o regionales, así como mecanismos de evaluación y retroalimentación que fomenten una gestión pública eficiente y bien orientada, son también objetivos de la buena administración pública.

¹⁵⁴ Doctor en antropología social, maestro en Estudios Internacionales por la Escuela de Graduados de Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey (EGAP-ITESM).

¹⁵⁵ González Dávila, José Medina, “La seguridad humana como eje multidimensional y vinculante del desarrollo social integral de México” , en Núñez Mendoza, Pedro (coord.), *La seguridad humana como pilar del desarrollo social en México*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2014, pp. 35-54.

Capítulo IV

Buena Administración Pública y Seguridad Humana en Tlaxcala

4.1 ¿Cómo se conforma la Administración Pública Centralizada en Tlaxcala?

El Estado Libre y Soberano de Tlaxcala se ubica en el centro sur de México, y limita al noroeste con el estado de Hidalgo; al norte, este y sur con el estado de Puebla, y al oeste con el Estado de México. Su extensión representa el 0.2% de la superficie total de nuestro país, ya que es la entidad más pequeña. Pese a su extensión, se conforma de 60 municipios, los cuales albergan a 1,342,977 habitantes, lo cual representa el 1.1. % del país. De esta población, el 83% se encuentra en localidades urbanas y el 17% en rurales.

Su aportación al Producto Interno Bruto Nacional en 2020 fue de 0.6% y el sector de actividad económica que más aporta al mismo es el de servicios inmobiliarios y el alquiler de bienes muebles, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala establece en su artículo 1° que es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos y es Libre y Soberano en lo concerniente a su régimen interior, y el numeral 30 del mismo ordenamiento señala que el Poder Público del Estado se divide para su ejercicio, como sucede en el orden federal, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Según el artículo 67 de la Constitución local, para el despacho de los asuntos del orden administrativo del Estado, la Administración Pública será centralizada y descentralizada conforme a la Ley Orgánica (de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala), la cual será la que establezca las facultades de cada Secretaría del Ejecutivo, así como las bases para la creación, operación, vigilancia y liquidación de los organismos descentralizados. También determinará la forma en que se han de relacionar estos y el Ejecutivo estatal, y las Secretarías de Estado con las coordinaciones.

Dicho esto, y de conformidad con el artículo 1° segundo párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, la Administración Pública Centralizada está conformada por el Despacho de la Persona Titular del Ejecutivo, es decir, del gobernador o gobernadora, las unidades y departamentos administrativos que dependan directamente de éste (Coordinación de Radio, Cine y Televisión, Consejería Jurídica del Ejecutivo, Archivo General e Histórico del Estado de Tlaxcala e Instituto Tlaxcalteca para Devolver al Pueblo lo Robado), las Secretarías, las Coordinaciones, la Oficialía Mayor, la Procuraduría General de Justicia (por reforma y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, se creó la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tlaxcala, la cual sustituyó a la Procuraduría General de Justicia y entró en funciones el 1°

de agosto de 2024) , así como los Organismos Públicos Desconcentrados, creados por el Ejecutivo mediante Decreto.

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la Administración Pública Centralizada del Estado, el titular del ejecutivo se auxiliará de las siguientes quince Secretarías, de conformidad con el artículo 18 del ordenamiento orgánico en mención: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Infraestructura, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud (a pesar de estar contemplada como Secretaría en la Ley Orgánica, en realidad es un Organismo Público Descentralizado, creado por Decreto No. 49, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala de fecha 5 de noviembre de 1996), Secretaría de Movilidad y Transporte, Secretaría de Impulso Agropecuario, Secretaría de Turismo, Secretaría de Bienestar, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda, Secretaría de Trabajo y Competitividad, Secretaría de Cultura, y la Secretaría de la Función Pública.

También se auxiliará de dos Coordinaciones: la General de Planeación e Inversión, y la de Comunicación (así como de la mencionada Coordinación de Radio, Cine y Televisión), en total quince secretarías y tres coordinaciones.

Los organismos públicos desconcentrados son los siguientes: Casa de las Artesanías de Tlaxcala, Colegio de Bachilleres del Estado de Tlaxcala, Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal de Seguridad Pública, Comisión Estatal de Arbitraje Médico, Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, Coordinación Estatal de Protección Civil, Instituto Estatal de la Mujer (que para el año 2025 se ha de convertir en la Secretaría de Mujeres del Estado de Tlaxcala, por iniciativa presentada por la gobernadora Lorena Cuéllar Cisneros), Instituto

Tlaxcalteca de Asistencia Especializada a la Salud, Instituto Tlaxcalteca de Desarrollo Taurino, Comisión de Bioética del Estado de Tlaxcala, la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Tlaxcala, Coordinación de Bienestar Animal, Instituto de Fauna Silvestre para el Estado de Tlaxcala, y la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas; en total, catorce órganos desconcentrados.

De conformidad con el artículo 7° de esta ley, el Titular del Ejecutivo podrá contar con las coordinaciones, unidades de asesoría y apoyo técnico que las necesidades de su función exijan en áreas prioritarias que él mismo determine, podrá crear, suprimir, liquidar o transferir a las mismas, conforme lo requiera la administración pública del Estado y podrá nombrar y remover libremente a los titulares de las dependencias centralizadas y descentralizadas.

Cabe mencionar que en el Decreto No. 317, consistente en el Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2024, publicado en Periódico Oficial No. 2 Extraordinario, de fecha 12 de diciembre de 2023, también se encuentran adscritos al Despacho de la Gobernadora la Dirección Administrativa de este, la Dirección de Atención a Migrantes y la Representación del Gobierno del Estado en la CDMX denominada “Casa Tlaxcala” .

Estas unidades, más la Consejería Jurídica del Ejecutivo tienen un presupuesto para el año en que se presenta esta investigación, de **\$118,188,595.00** (Ciento dieciocho millones, ciento ochenta y ocho mil quinientos noventa y cinco pesos).

El presupuesto destinado a las Secretarías de Estado más las Coordinaciones dependientes del Ejecutivo es de **\$7,324,050,580.00** (Siete mil trescientos veinticuatro millones, cincuenta mil quinientos ochenta pesos).

Por último, el presupuesto de los órganos desconcentrados (los cuales cuentan con personalidad jurídica propia pero su patrimonio es dotado por el Ejecutivo) es de más de **\$786,432,936.00** (Setecientos ochenta y seis millones cuatrocientos treinta y dos mil novecientos treinta y seis pesos), tomando en cuenta que el presupuesto asignado a la Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios y la Comisión de Bioética del Estado de Tlaxcala es dado por el Organismo Público Descentralizado O.P.D. Salud.

Por lo que la Administración Centralizada (Secretarías de Estado, Coordinaciones y órganos desconcentrados) dispone de un presupuesto de **\$8,110,483,516.00** (Ocho mil ciento diez millones cuatrocientos ochenta y tres mil quinientos dieciséis pesos).

Según el artículo 24 de la ley en comento, corresponde a los titulares de las Dependencias el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo y accesibilidad de las tareas, obras y servicios públicos podrán delegar en los servidores públicos subalternos.

De tal suerte que los puestos de la administración centralizada son de confianza, de base y de honorarios, los cuales suman para el presente ejercicio fiscal 6,738 plazas, destinándose al Capítulo 1000 del Clasificador por Objeto del Gasto (COG) denominado **Servicios Personales** un total de **\$3,466,047,459.00** (Tres mil cuatrocientos sesenta y seis millones, cuarenta y siete mil cuatrocientos cincuenta y nueve pesos 00/100 m.n.), lo que representa el **12.54%** del total del presupuesto para el año 2024, que ascendió a \$27,644,830,450.00 (Veintisiete mil seiscientos cuarenta y cuatro millones ochocientos treinta mil cuatrocientos cincuenta pesos 00/100 m.n.).

La “nueva” Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, publicada en septiembre de 2021, encomendó en su artículo TRANSITORIO DÉCIMO SEGUNDO, a la Oficialía Mayor de Gobierno, ejecutar el Programa de Reingeniería Gubernamental del Estado de Tlaxcala, el cual tiene como propósito establecer las bases, términos y condiciones de la **reingeniería de la administración pública**, según los conceptos y alcances que fije el Ejecutivo del Estado.

Además, encomendó a la misma dependencia, formular e instrumentar un Plan de Reestructura de la Administración Pública Estatal, el cual tiene como propósito desaparecer, fusionar, liquidar o reformar todas aquellas entidades, ya sean organismos descentralizados u órganos desconcentrados, a fin de evitar duplicidad de funciones y disponer de los recursos públicos de manera racional y con base en los principios de **austeridad, eficiencia y eficacia**.

4.2 Perfiles de los titulares de la administración pública centralizada del Estado de Tlaxcala ¿existe idoneidad?

El diccionario latín - español, español - latín¹⁵⁶, define lo *idóneo* como lo apropiado, adecuado, suficiente, apto, capaz, y en su sentido moral como algo digno o merecedor.

Considero importante analizar la idoneidad de los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada en el estado de Tlaxcala, porque son ellos quienes crean y ejecutan políticas públicas, quienes son responsables de la planeación, programación, registro y ejercicio del presupuesto

¹⁵⁶ *op. cit.*

de los programas a su cargo, y de la supervisión y cumplimiento de metas, gasto y cierre de programas, de conformidad con el artículo 9° de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Además, deben conducir las actividades de las dependencias de las que son titulares, en forma programática y con arreglo a las prioridades, métodos, objetivos y metas de los planes de gobierno¹⁵⁷.

María del Carmen Pardo ¹⁵⁸, escribe en su artículo *“El nexo entre la profesionalización y la capacidad para gobernar”*, que es importante dentro de las democracias, que la administración pública sea profesional, competente y eficaz, dado que los funcionarios son quienes toman las decisiones y traducen en decisiones y acciones las políticas públicas para lograr una implementación exitosa.¹⁵⁹

En Tlaxcala, los requisitos para ser secretario de estado se encuentran establecidos en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala y consisten en:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos civiles y políticos;

¹⁵⁷ Art. 8. *Ídem*.

¹⁵⁸ La Dra. María del Carmen Pardo es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México. También es Doctora en Historia por la Universidad Iberoamericana y tiene estudios de doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de París II. Ha sido Profesora Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas, y en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

¹⁵⁹ Pardo, María del Carmen, *“El nexo entre la profesionalización y la capacidad para gobernar”*, 25 *Propuestas para la Profesionalización del Servicio Público*, México, Impresos Tega, 2024, p. 19.

- II. No ser ministro de algún culto religioso, y*
- III. No ser miembro activo del Ejército y Fuerzas Armadas del país.*

Para los casos de Secretario de Gobierno y Procurador General de Justicia (hoy Fiscal), deben reunir los requisitos que se establecen en la Constitución Política del Estado en sus artículos 67 y 74, respectivamente:

ARTÍCULO 67.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo del Estado, la Administración Pública será centralizada y descentralizada conforme a la Ley Orgánica que distribuirá las facultades que serán competencia de las Secretarías del Ejecutivo y definirá las bases generales de creación, operación, vigilancia y liquidación de los organismos descentralizados

[...]

*Para ser **Secretario de Gobierno**, deben reunirse los requisitos siguientes:*

I. Tener... una residencia, domicilio o vecindad, de cuando menos tres años anteriores al día de la designación¹⁶⁰;

II. Tener treinta años cumplidos, cuando menos, al día de la designación, y

III. [...]

¹⁶⁰ Fracción reformada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, el 31 de octubre de 2023.

*Los titulares de las dependencias deberán ser **preferentemente tlaxcaltecas** y reunir los requisitos que señale la Ley Orgánica de la Administración Pública.*

En el caso del Procurador General de Justicia (actualmente Fiscal), el artículo 74 establece, además de los señalados en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los siguientes requisitos:

- I. [...]*
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día del nombramiento;*
- III. Ser licenciado en derecho, con título y cédula profesional legalmente expedidos y con antigüedad mínima de cinco años;*
- IV. Haber ejercido como abogado postulante, académico o en la administración o procuración de justicia del Estado, cinco años anteriores a la fecha del nombramiento;*
- V. Gozar de buena reputación, no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso, ni estar inhabilitado para desempeñar cargos públicos;*
- VI. [...]*
- VII. [...], y*
- VIII. Aprobar los **exámenes públicos de oposición**, que se efectúen conforme a la ley, ante el pleno del Congreso, quien nombrará a los miembros del*

jurado, el que estará integrado básicamente por académicos e investigadores, preferentemente ajenos al Estado.

En el caso del Secretario de Finanzas, además debe contar con título y cédula profesional en carrera afín al área de las ciencias económico administrativas, así como con experiencia mínima de seis años en la materia.

Por lo que analizaremos a los titulares de cada dependencia de la administración pública centralizada y analizaremos su experiencia en la Secretaría que representan¹⁶¹.

DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS

DEPENDENCIA	TITULAR	ESTADO DE ORIGEN	PERFIL PROFESIONAL	EXPERIENCIA LABORAL ¹⁶²
Secretaría de Gobierno	Luis Antonio Ramírez Hernández	Morelos	Licenciado en Derecho	Secretario Particular de Senador. Director General Adjunto de Administración en Banco Bienestar. Secretario de Medio Ambiente.
Secretaría de Seguridad Ciudadana	Alberto Martín Perea Marrufo	CDMX	Ingeniero Hidrógrafo	Delegado de Seguridad Pública en la

¹⁶¹ Datos proporcionados por la Plataforma Nacional de Transparencia PNT, por las páginas oficiales de cada Dependencia, a través de las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos disponibles en la página de la Secretaría de la Función Pública, o incluso los datos proporcionados por los funcionarios en LinkedIn. Búsqueda actualizada a octubre de 2024.

¹⁶² Se informan los puestos más relacionados al cargo que dichos funcionarios desempeñan actualmente, o bien los únicos que se encuentran disponibles.

				<p>Brigada de Policía Naval en los municipios de Veracruz y Boca del Río.</p> <p>Comandante de Coordinación Regional de la Guardia Nacional.</p> <p>Director de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Othón P. Blanco, en Quintana Roo.</p>
Secretaría de Finanzas	David Álvarez Ochoa	Tlaxcala	Contador Público	<p>Tesorero Municipal en H. Ayuntamiento de Tepeyanco (2011-2013)</p> <p>Tesorero Municipal en H. Ayuntamiento de Tepeyanco (2014-2016)</p> <p>Tesorero Municipal en H. Ayuntamiento de Tepetitla de Lardizábal (2017-2021)</p>
Secretaría de Desarrollo Económico	Javier Marroquín Calderón	Puebla	Licenciado en Administración de Empresas	<p>Dirección de Asuntos Públicos. Grupo San Rafael</p> <p>Asesor de Presidencia Municipal.</p> <p>Relaciones Públicas Corporativo</p>

				Morphoplast
Secretaría de Infraestructura	Diego Corona Cremean	Jalisco	Arquitecto	<p>Secretario de Infraestructura y Transporte del Gobierno del Estado de Puebla</p> <p>Director del Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos</p> <p>Presidente del Consejo de la Fundación Dos Manos Contra las Adicciones¹⁶³</p>
Secretaría de Educación Pública	Homero Meneses Hernández	Tlaxcala	Licenciado en Ciencias de la Educación	<p>Capacitador de directivos de educación básica para la evaluación de desempeño.</p> <p>Profesor de Posgrado.</p> <p>Titular de la Oficina de Representación de la Coordinación Nacional de Becas Para el Bienestar Benito Juárez en el estado de Tlaxcala.</p>
Secretaría de Salud (Es un organismo descentralizado)	Rigoberto Zamudio Meneses	-*	Médico Cirujano	Jefe de Enseñanza e Investigación del Hospital para el Niño Poblano

¹⁶³ Visto en <https://cremeanarquitecto.com/diego-corona-cremean>

				<p>Jefe de Cardiología y Ecocardiografía del Hospital para el Niño Poblano</p> <p>Director del Centro Cardiovascular Pediátrico Hospital Ángeles Puebla</p>
Secretaría de Movilidad y Transporte	Marco Tulio Munive Temoltzin	Tlaxcala	Licenciado en Derecho	<p>Director General del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de Tlaxcala</p> <p>Coordinador de Asesores de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes</p> <p>Secretario Técnico del Comité de Planeación de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante</p>
Secretaría de Impulso Agropecuario	José de Jesús Rafael de la Peña Bernal	Tlaxcala	Ingeniero Ambiental	<p>Coordinador del programa "PROFOS" de la Comisión Nacional Forestal CONAFOR</p> <p>Responsable del programa "Producción para el Bienestar" de la</p>

				<p>Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural SADER</p> <p>Coordinador estatal en Tlaxcala del programa "Sembrando Vida" de la Secretaría del Bienestar</p>
Secretaría de Turismo	Fabricio Mena Rodríguez*	Tlaxcala	Licenciado en Turismo	<p>Secretario Administrativo del Congreso del Estado.</p> <p>Director Administrativo del Órgano de Fiscalización Superior.</p> <p>Diputado Local, Presidente de la Comisión de Turismo.</p>
Secretaría de Bienestar	María Estela Álvarez Corona	-	Psicóloga	<p>Asesora de Comunicación y Gestora de Servicios en el Centro de Atención para Estudiantes con Discapacidad</p> <p>Coordinadora de Atención Social de la Fundación de Desarrollo Social A.C. Tlaxcala</p> <p>Coordinadora del Departamento de Atención Psicológica del Centro Educativo CRECER A. C. Tlaxcala</p>

Secretaría de Medio Ambiente	Pedro Aquino Alvarado	-	Licenciado en Derecho	<p>Secretario Particular del C. Secretario de Gobierno del Estado de Puebla.</p> <p>Subdirector de Control y Verificación Migratoria del Gobierno de México en el Instituto Nacional de Migración.</p> <p>Director de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de Medio Ambiente</p>
Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda	Leonardo Uriarte Parra	Tlaxcala	Ingeniero	Administrador único en constructora
Secretaría de Trabajo y Competitividad	José Noé Altamirano Islas	Tlaxcala	Contador Público	<p>Coordinador Oficial y de Recursos Humanos de Flowserve Corporation</p> <p>Director Ejecutivo en Faro Consultoría de Procesos de Negocio</p> <p>Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) en Tlaxcala</p>
Secretaría de Cultura	Karen Álvarez Villeda	Tlaxcala	Licenciada en Relaciones Internacionales	Mentora del programa de acompañamiento de Piso 16. Laboratorio de Iniciativas Culturales de

				<p>la UNAM.</p> <p>Parte del Comité Ejecutivo de la Cátedra Extraordinaria Rosario Castellanos de Literatura y Géneros adscrita a la Dirección de Literatura y Fomento a la Lectura de la Coordinación de Difusión Cultural de la Universidad Nacional Autónoma de México.</p> <p>Titular de la Coordinación Nacional de Literatura del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.</p>
Secretaría de la Función Pública	<p>María Delfina Isabel Maldonado Textle</p>	Tlaxcala	Contadora Pública	<p>Directora de Fiscalización de los Poderes del Estado, Entidades y Organismos Autónomos del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala.</p> <p>Directora de Fiscalización Municipal del OFS.</p> <p>Auditora Superior del OFS.</p>
Oficialía Mayor de Gobierno	Ramiro Vivanco Chedraui	Puebla	Licenciado en Administración	Delegado Federal de la Secretaría

			de Empresas	de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Estado de Tlaxcala Diputado Local del Distrito XI Diputado Federal suplente Distrito I
Fiscalía General de Justicia	Ernestina Carro Roldán	Tlaxcala	Abogada, Notaria y Actuaría	Juez de lo Segundo Civil y Familiar del Distrito judicial de Lardizábal y Uribe Consejera de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala Juez Primero Penal del Distrito Judicial de Guridi y Alcocer.
Coordinación General de Planeación e Inversión	Noé Rodríguez Roldán	Tlaxcala	Licenciado en Derecho	Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala COPLADET. Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del Estado. Secretario de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tlaxcala

Coordinación de Comunicación	Octavio Ortega Velio Mejía	Hidalgo	Periodista	<p>Director de Información Política en CNN News.</p> <p>Profesor de asignatura en el ITAM.</p> <p>Jefe de Información política y coordinador de columnistas, encargado de agenda y contenido multimedia en Expansión Política (CNN).</p>
Consejería Jurídica del Ejecutivo	Rubén Terán Águila	Tlaxcala	Licenciado en Derecho	<p>Asesor Jurídico en el Ayuntamiento de Acuamanala.</p> <p>Diputado Federal por el Distrito II.</p> <p>Diputado Local Plurinominal.</p>

ORGANISMOS DESCONCENTRADOS¹⁶⁴

ORGANISMO PÚBLICO DESCONCENTRADO	TITULAR	ESTADO DE ORIGEN	PERFIL PROFESIONAL	EXPERIENCIA LABORAL
Casa de las Artesanías de Tlaxcala	Saúl Pérez Bravo	Tlaxcala	Sociólogo	Secretario Particular en Casa de las Artesanías

¹⁶⁴ De acuerdo con la clasificación que hace la Secretaría de la Función Pública y de acuerdo con su Decreto de Creación.

				<p>Organizador de Eventos Especiales de la Casa de las Artesanías</p> <p>Coordinador de Artesanías del Ayuntamiento de Tlaxcala</p>
Colegio de Bachilleres del Estado de Tlaxcala	José Alonso Trujillo Domínguez	Puebla	Licenciado en Derecho y en Pedagogía	<p>Director jurídico y de Relaciones Laborales de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla</p> <p>Presidente Fundador de la Agrupación Política Nacional Convicción Mexicana</p>
Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal de Seguridad Pública	Maximino Hernández Pulido	-	Licenciado en Derecho	<p>Asesor de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados</p> <p>Director de Seguridad Pública del Municipio</p> <p>Encargado de Despacho de la Secretaría de Seguridad Ciudadana</p>
Comisión Estatal de Arbitraje Médico	Oscar Xicohténcatl Pérez	Tlaxcala	Médico Cirujano y Partero y Sociólogo	Médico en salud ocupacional Grupo Vitro

				Médico en salud ocupacional Grupo Idesa Médico en salud ocupacional Liconsa
Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	Mónica Yazmín Jiménez Gutiérrez	-	Médico Cirujano y Partero	Médico Legista en la Secretaría de Seguridad Pública Subdirectora de Sanatorio de Maternidad
Coordinación Estatal de Protección Civil	Juvencio Nieto Galicia	-	Licenciado en Derecho	Asesor en el Senado de la República Director en la Secretaría de Gobierno
Instituto Estatal de la Mujer	Alma Nydia Cano Rodríguez	Tlaxcala	Licenciada en Derecho	Diseño Normativo en Congreso y Sindicatos Sociales Consultora Junior en Consultoría GLOBANT Co- fundadora y Directora legal de Pronto LATAM
Instituto Tlaxcalteca de Asistencia Especializada a la Salud	Adán Baltazar Lima Bernal		Médico Cirujano	Miembro de la Red Federal de Auditores de Calidad de la Secretaría de Salud Federal

				<p>Gestor de Calidad y Jefe de Enseñanza del Hospital General de Calpulalpan..</p> <p>Gestor de Calidad y Jefe de Enseñanza del Hospital General de San Pablo del Monte</p>
Instituto Tlaxcalteca de Desarrollo Taurino	José Luis Angelino Arriaga	Tlaxcala	Torero	<p>Novillero</p> <p>Director de la Escuela Taurina Municipal en Tetla de la Solidaridad</p>
Comisión de Bioética del Estado de Tlaxcala	Edgar Girón Soriano	Tlaxcala	Psicólogo	<p>Miembro Activo y Docente de la Red Mexicana de Educación Bioética (REDMEB) de la Universidad Autónoma de Nuevo León y el Instituto de Investigaciones en Bioética.</p> <p>Profesor invitado por el Observatorio Mexicano de Bioética.</p> <p>Conferencista y panelista en diferentes foros en temas relacionados a la salud mental, sistemas de salud y la transversalización de la</p>

				bioética en el sistema de salud.
Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Tlaxcala	Iván García Juárez	-	Licenciado en Derecho	<p>Director de Cultura Democrática en la Secretaría de Gobernación Federal</p> <p>Subdirector Jurídico de la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA).</p> <p>Director de Planeación y Evaluación en la Secretaría de Medio Ambiente</p>
Coordinación de Bienestar Animal de Tlaxcala	Stefany Pérez Bustamante	-	Licenciada en Derecho	<p>Auxiliar Administrativo de la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso del Estado</p> <p>Directora Jurídica del Ayuntamiento de Terrenate</p>
Instituto de Fauna Silvestre para el Estado de Tlaxcala	Sonia Tepatzi Carranco	Tlaxcala	Licenciada en Comercio Exterior y Aduanas	Dirección operativa y comercial en El Mundo de los Tines, S.A. de C.V

				Directora General del Albergue para Animales San Martín de Porres
				Directora Honorífica del Centro de Defensa de Derechos de los Animales
Comisión Estatal de Búsqueda de Personas	Sergio Hernández Córdova	Tlaxcala	Licenciado en Seguridad Pública	Auxiliar Electoral en el Instituto Electoral de Tlaxcala Encargado de la Dirección de Presupuestos del Hospital Infantil de Tlaxcala Encargado de Grupo de la Policía de Investigación en la PGJE

Como puede observarse, de un total de dieciséis secretarías, tres coordinaciones y catorce organismos desconcentrados, la mayoría de sus titulares tienen experiencia en el ramo de la dependencia que dirigen, pero algunos otros no son idóneos para estar en el cargo que ocupan por su falta de experiencia, **cuyos nombres aparecen en negritas, ya sea porque no han tenido**

ningún un cargo relacionado con la materia de la dependencia u organismo que dirigen, o solo han tenido un cargo en ese sentido.

En los casos del lugar de origen de los titulares o encargados de despacho de las dependencias, la mayoría son originarios del estado, y si bien no es una prohibición no ser tlaxcalteca para ser funcionario, sí es un requisito deseable serlo, ya que quienes vivimos en el estado podemos conocer el entorno social, la cultura y problemática que enfrentamos en el día a día.

4.3 Esquema de Profesionalización de los Servidores Públicos (Caso Tlaxcala)

Francisco Longo, citado por Mauricio Merino, define a la profesionalización como la **política pública** mediante la cual se organizan normas y procedimientos administrativos que son indispensables para garantizar que la burocracia cuente con capacidades profesionales que son requeridas para dar cumplimiento a las facultades que le son asignadas¹⁶⁵.

Una mayor profesionalización del servicio público trae como consecuencias crecimiento económico, reducción de la pobreza, mejores servicios públicos y más eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos¹⁶⁶.

En este sentido, la *profesionalización* es entendida, según Rafael Martínez Puón¹⁶⁷:

¹⁶⁵ Merino, Mauricio, “Principios y valores para la profesionalización del servicio público” , 25 *Propuestas para la Profesionalización del Servicio Público* , México, Impresos Tega, 2024, p. 11.

¹⁶⁶ Cortázar Velarde, Juan Carlos, *et. al., Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*, Washington, DC, BID, Sector de Instituciones para el Desarrollo, 2014.

¹⁶⁷ Rafael Martínez Puón es Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido catedrático en la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, y del Instituto Nacional de Administración Pública. Es Director de la Revista Buen Gobierno.

“Como sistema integral vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento y selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones que reconoce y asegura la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia para conseguir los fines de la organización de la que forma parte” .

En su obra *La profesionalización de la Función Pública: ideas para Latinoamérica*, Puón señala que los sistemas democráticos demandan burocracias profesionalizadas, con la finalidad de mejorar su gestión y prestar mejores servicios públicos.

Diversos organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), vigilan de manera constante la actuación gubernamental de los Estados.

El Banco Interamericano de Desarrollo inició una serie de mediciones en el año 2004 para evaluar el servicio civil en 16 países de América Latina; dicho índice fue denominado **Índice de Desarrollo del Servicio Civil**, el cual contempla los siguientes **rubros**:

1. Planificación de Recursos Humanos
2. Organización del Trabajo,
3. Gestión del Empleo,

4. Gestión del Desempeño,
5. Gestión de Compensaciones,
6. Gestión del Desarrollo,
7. Gestión Humana y gestión de relaciones sociales,
8. Organización de funciones de recursos humanos;

Además de 5 **índices**:

1. Eficiencia,
2. Mérito,
3. Consistencia estructural,
4. Capacidad funcional y
5. Capacidad integradora.

En dicha medición, México obtuvo un puntaje de **41**.

Los resultados de estos análisis arrojan que los países latinoamericanos se conducen bajo la improvisación y mala administración de los recursos públicos, falta de resultados e ineficiencia, lo que trae como resultado la desconfianza ciudadana, corrupción y prácticas de tipo clientelar y patrimonialista¹⁶⁸.

En el caso de México, no se registraron avances en varios años, ya que en 2004 tuvo una puntuación de 41, y hacia el año **2013**, obtuvo el mismo resultado, por lo que pasó casi una década sin mayores cambios¹⁶⁹, de la misma forma que Guatemala, siendo Chile el país mejor calificado en profesionalización de su administración pública, pues en 2004 tenía un puntaje de 59, y en 2013, 67.

El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, a través de la Dirección General de Investigación Estratégica, publicó el reporte de

¹⁶⁸ *op. cit.*

¹⁶⁹ Disponible en

<https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/-ndice-de-Desarrollo-del-Servicio-Civil/ujmw-6ihh>. Para México, no se han hecho mediciones más recientes por parte del BID.

investigación: *La profesionalización del servicio público* en noviembre de 2020, en el que se hace patente la importancia de la profesionalización de la función pública y separar sus dos elementos:

1. La dimensión **técnica**: referida a los conocimientos que se adquieren para el ejercicio de la función.
2. La adherencia a un conjunto de normas profesionales.

Así como las estrategias para promover un cambio en la cultura organizacional y la necesidad de separar el poder político de las competencias de la estructura burocrática, para que los servidores públicos sean reclutados con base en sus habilidades y aptitudes y no en razón de sus vínculos políticos, y de esta forma se **mejore la implementación de políticas públicas**, se proporcionen mejores servicios a la población y se ejecute el presupuesto de forma eficiente.

En el año 2018, los profesores Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Kim Sass Mikkelsen y Christian Schuster, de las Universidades de Nottingham, Reino Unido; de Odense, Dinamarca, y del Colegio de Londres, respectivamente, publicaron el artículo *Civil service management and corruption: What we know and what we don't (Gestión del servicio público: lo que sabemos y lo que no)*, en el que abordan temas como el reclutamiento, la selección, la remuneración de los servidores públicos, los sistemas de carrera y ascensos, y la estabilidad en el trabajo.

En dicho artículo se pone de relieve el impacto que tienen los servidores públicos en que disminuya o aumente la corrupción, ya que está relacionada, por ejemplo, con la estabilidad laboral de los funcionarios, y ésta a su vez puede depender de sus méritos o de sus conexiones personales.

Además, se hace patente que el desarrollo de los sistemas civiles de carrera ha ido encaminados a **separar el poder político del poder administrativo**,

con la finalidad, entre otras, de recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno.

En México, el primer paso para el impulso al servicio civil de carrera lo constituye la **Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal**, publicada en el año **2003**, la cual establece la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, de conformidad con su artículo 1° .

Actualmente, solo 10 estados de los 32 que conforman nuestra República, han implementado el Servicio Civil de Carrera en el Poder Ejecutivo: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Zacatecas. En el caso de Guanajuato, no existe propiamente una Ley de Servicio Civil de Carrera sino un Reglamento.

En Tlaxcala, no existe una Ley del Servicio Civil de Carrera. Solo la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala establece en su artículo 5° que la Oficialía Mayor establecerá las bases y mecanismos esenciales de un esquema de profesionalización y ética de los servidores públicos, siendo imperativo establecer el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Centralizada, dado que es indispensable para la profesionalización de los servidores públicos y para combatir la corrupción y la política de botín.

El Reglamento Interior de la referida Oficialía Mayor de Gobierno de nuestra entidad, contempla en su artículo 17 que es la Dirección de Desarrollo Organizacional la que tendrá a su cargo la capacitación para la mejora de la administración pública, así como proponer al Oficial Mayor la firma de convenios de colaboración con instituciones del sector tanto público como privado para

incrementar las opciones de capacitación y profesionalización de los servidores públicos.

Sin embargo, no existen lineamientos para llevar a cabo dicha profesionalización, sino solo la oferta de algunos cursos para servidores públicos del estado disponibles en una página web denominada *Plataforma de Capacitación y Evaluación - OMG*, donde a la fecha de este trabajo (noviembre de 2024), solo se ofertaba el curso “Inducción a la Administración Pública del Estado de Tlaxcala” .

Por otra parte, también la Secretaría de la Función Pública ofrece algunos cursos a los servidores públicos como el denominado “Rendición de cuentas y responsabilidades de servidores públicos” , o el referido a cómo elaborar Actas Administrativas, pero no existe un catálogo establecido de forma regular o que contemple la continuidad en la profesionalización.

Por esto es necesaria la creación de una Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, en la que, de manera análoga al ámbito federal, se iniciara con la selección de los perfiles de los servidores públicos y se pusieran las bases para su desarrollo profesional.

4.4 La Buena Administración Pública en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala

El Estado de Tlaxcala incorporó por primera vez el derecho a una Buena Administración Pública (BAP) en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, en su artículo 12, numeral que establece el derecho de los ciudadanos a una **buena administración pública**, y que retoma la doctrina desarrollada por Jaime Rodríguez Arana al respecto, así como los principios de la

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública:

1. El trámite imparcial y equitativo de sus asuntos;
2. La tutela administrativa efectiva;
3. La garantía de audiencia;
4. El acceso a los expedientes administrativos que les afecten, en un marco de respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que habrán de concretar el interés general al caso concreto;
5. Una resolución administrativa justa y en plazo razonable,
6. Que la autoridad administrativa funde y motive toda resolución que les afecte;
7. Presentar peticiones por escrito o de palabra si la persona no sabe escribir, de acuerdo con lo que se establezca en las normas, en los registros físicos e informativos;
8. Respuesta oportuna y eficaz de las autoridades administrativas;
9. No presentar documentos que ya obren en poder de la administración pública;
10. Participación de la persona en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas;
11. Opinar sobre el funcionamiento de los servicios de responsabilidad administrativa y conocer las obligaciones y compromisos de dichos servicios;
12. Presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la administración pública;

13. Interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa, de acuerdo con lo establecido en las leyes;
14. Conocer las evaluaciones de los entes públicos y proponer medidas para su mejora permanente;
15. Una ordenación racional y eficaz de los archivos públicos, con base en la legislación estatal y federal de la materia;
16. Acceso a la información de interés general y ser asesorado profesionalmente en dichos asuntos;
17. Obtener copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública;
18. Ser tratado con cortesía y cordialidad,
19. Conocer al responsable de la tramitación del procedimiento administrativo;
20. Conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten;
21. Participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general;
22. Actuar en los procedimientos administrativos a través de representante legal, con base en el reconocimiento que de éste haga la ley correspondiente, y
23. Exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la administración pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas.

Además, en su artículo 17, la Ley Orgánica a que hemos hecho referencia, establece que la administración pública brindará un servicio receptivo, eficaz y eficiente, y que se ha de regir por los **principios** de:

- a) Atención ciudadana;
- b) simplificación;
- c) agilidad;
- d) economía;
- e) información;
- f) innovación;
- g) precisión;
- h) legalidad;
- i) transparencia;
- j) gobierno abierto;
- k) proporcionalidad;
- l) buena fe;
- m) integridad;
- n) plena accesibilidad;
- o) debido procedimiento e imparcialidad;
- p) honradez;
- q) lealtad;
- r) eficiencia;
- s) profesionalización;
- t) eficacia y
- u) uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Como podemos observar, existe la base jurídica para hacer exigible el derecho a una Buena Administración Pública en el estado de Tlaxcala, ya que, al estar establecido en una Ley Orgánica, deviene en una obligación del Poder

Ejecutivo brindarla a los ciudadanos tlaxcaltecas. También existe la forma de dirimir controversias surgidas entre los ciudadanos y la administración pública, las cuales serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala, el cual es competente para conocer, según el artículo 10 de su Ley Orgánica, de:

1. Controversias relacionadas con los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando se controvertan con motivo de su primer acto de aplicación;
2. Resoluciones que se dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares y se consideren definitivas en los términos de la legislación aplicable;
3. Resoluciones que determinen la existencia de una obligación fiscal, emitidas por las autoridades competentes en la materia, estatales o municipales, que sean consideradas como definitivas en los términos de la legislación aplicable;
4. Resoluciones dictadas por autoridades fiscales estatales y municipales, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, y sean consideradas como definitivas en los términos de la legislación estatal aplicable;
5. Resoluciones que nieguen la devolución de aprovechamientos o de algún tipo de contribución contemplada por el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios y la Ley de Ingresos correspondiente, indebidamente percibidos por el Estado o el Municipio o los organismos fiscales autónomos, cuya devolución proceda de conformidad con la Ley;
6. Resoluciones derivadas del procedimiento administrativo de ejecución:

7. Resoluciones que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
8. Resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales y municipales;
9. Resoluciones que se originen por fallos en licitaciones públicas y sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, los poderes o los organismos autónomos;
10. Resoluciones relativas a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios, celebrados por dependencias y entidades estatales o municipales, organismos autónomos y demás instancias que celebren este tipo de actos con motivo del ejercicio de recursos públicos;
11. Resoluciones que se configuren por negativa ficta;
12. Resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente,
13. Resoluciones que sean favorables a un particular, cuando la autoridad estatal o municipal promueva su nulidad;
14. Resoluciones que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado o los municipios, poderes u organismos autónomos, declaren improcedente su reclamación o cuando, habiéndola otorgado, no satisfaga al reclamante.
15. Resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable,

16. Resoluciones que planteen los integrantes de las instituciones policiales y cuerpos de seguridad pública, estatales y municipales, derivadas de su relación administrativa con las mismas;
17. Resoluciones que determinen una responsabilidad ambiental, de competencia estatal;
18. Las que resuelvan los recursos administrativos;
19. Las controversias jurisdiccionales derivadas de las relaciones laborales del Tribunal con sus trabajadores:

Además, dicho tribunal es competente para conocer y resolver de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por el Órgano de Fiscalización Superior, la Dependencia del Poder Ejecutivo encargada del control interno, los Órganos Internos de Control de los municipios y de las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, o de los organismos autónomos, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la ley de la materia.

La Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala más reciente se publicó el 2 de mayo de 2023, por lo que no tiene ni un año en vigor, e implementa un Fondo para la Impartición de Justicia, con el que se habrá de crear el Instituto de Defensa Ciudadana.

4.5 ¿Existe el derecho fundamental a una buena administración pública en Tlaxcala?

Alejandro Sánchez García, miembro activo de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, sostiene que el reconocimiento de la buena administración pública como derecho fundamental implica el sometimiento total de la actividad

administrativa del poder público al Estado Constitucional, y no sólo al Estado de Derecho.¹⁷⁰

En este sentido, los derechos fundamentales tutelan las expectativas ya sea positivas (de prestaciones) o negativas (de no sufrir lesiones) de los sujetos, quienes son protagonistas de las situaciones jurídicas y actos que se deriven de ellas.

Como hemos mencionado, el derecho fundamental a una Buena Administración Pública, se conforma por otros principios y derechos, por lo que es menester analizar si dichos elementos se encuentran en nuestra Ley Fundamental¹⁷¹:

Principio o derecho de la Buena Administración Pública	Artículo de la Ley Fundamental donde se encuentra consagrado
1. El trámite imparcial y equitativo de sus asuntos	1°
2. La tutela administrativa efectiva	14, 16, 17
3. La garantía de audiencia	14
4. Acceso a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que en todo caso habrán de concretar el interés general al caso concreto;	6°
5. Una resolución administrativa justa y en plazo razonable	8°
6. Que la autoridad administrativa funde	14, 16

¹⁷⁰ Sánchez García, Alejandro, *El derecho fundamental a la Buena Administración Pública en el derecho constitucional mexicano*, México, Universidad de Guanajuato, enero de 2015, p.1.

¹⁷¹ Fuente: Elaboración propia

y motive toda resolución que le afecte	
7. Presentar por escrito o de palabra si la persona no sabe escribir, peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las normas, en los registros físicos o informativos	8°
8. Respuesta oportuna y eficaz de las autoridades administrativas	8°
9. No presentar documentos que ya obren en poder de la administración pública;	-
10. Participación de la persona en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas	6°
11. Opinar sobre el funcionamiento de los servicios de responsabilidad administrativa y conocer las obligaciones y compromisos de dichos servicios;	108
12. Presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la administración pública	14
13. Interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa, de acuerdo con lo establecido en las leyes;	14, 16
14. Conocer las evaluaciones de los entes públicos y proponer medidas para su mejora permanente;	6°
15. Una ordenación racional y eficaz de los archivos públicos, en base a la legislación estatal y federal de la materia;	6°
16. Acceso a la información de interés general y ser asesorado profesionalmente en dichos asuntos;	6°
17. Obtener copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública;	-
18. Ser tratado con cortesía y	1°

cordialidad	
19. Conocer al responsable de la tramitación del procedimiento administrativo;	-
20. Conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten;	6° , 8°
21. Participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general;	9°
22. Actuar en los procedimientos administrativos a través de representante legal, en base al reconocimiento que de éste haga la ley correspondiente, y	14
23. Exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la administración pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas	108

Como podemos observar, la gran mayoría de los derechos que conforman la Buena Administración Pública ya existen en nuestra Ley Fundamental, y los que no, pueden ser incorporados mediante adiciones a nuestra Constitución, de ahí que se sostiene que este derecho ya existe, pues las obligaciones constitucionales impuestas por el Constituyente Permanente al Estado generan derechos para los ciudadanos.

Por esto, la acción administrativa debe ceñirse al Estado Constitucional, respetando y promoviendo los derechos y libertades de los individuos.

En este sentido, sí existe el derecho fundamental a la Buena Administración Pública en el Estado de Tlaxcala, ya que la Constitución del Estado reconoce a la Constitución Política como norma fundamental, así como a

los tratados internacionales de los que México forma parte, y porque en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública, se encuentra el derecho de los tlaxcaltecas a una Buena Administración Pública.

Sin embargo, aún no sabemos si se respeta este derecho, ya que, a pesar de encontrarse en nuestro ordenamiento, la percepción ciudadana podría ser distinta; basta con remitirse a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023, realizada por el INEGI, en la que se da a conocer cómo evalúa la población mayor de 18 años los trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, de acuerdo a su experiencia.

Dicha encuesta muestra que los trámites de mayor frecuencia que se realizan son: trámites vehiculares, trámites fiscales, citas o atención médica programada y trámites de educación pública.

Así, en el año 2023, menos de la población tlaxcalteca, el 47.9% de la población refirió un nivel de satisfacción alto con los servicios públicos prestados por el gobierno local.

El promedio de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos por persona fue de 7.2 en Tlaxcala en el año de referencia. El 63.6% de dichos trámites fueron realizados en instalaciones de gobierno, es decir, cara a cara con el servidor público. Pero al realizarlos, el 39.1% de las ocasiones tuvieron un problema para realizarlo, siendo el problema más frecuente barreras al trámite con un 89.5%, es decir, casi **9 de cada 10 trámites no fueron resueltos de manera eficaz.**

Solo en el 76% de los casos donde se realizaron este tipo de trámites la población se sintió satisfecha con el tiempo para realizarlos. Respecto al trato

recibido por parte de los servidores públicos, el 77.9% de la población se sintió muy satisfecha o satisfecha con ese trato.

4.6 Indicadores de Seguridad Humana en Tlaxcala

El manual *Teoría y Práctica de la Seguridad Humana*¹⁷², editado por la Dependencia de Seguridad Humana de la Organización de las Naciones Unidas, establece tres fases para implementar programas de seguridad humana, siendo la primera de ellas el análisis, el mapeo y la planificación.

En este sentido, el primer paso es identificar las necesidades del lugar afectado o del lugar de estudio, para saber cuáles son las prioridades a atender y los programas o políticas públicas a mejorar o por implementar.

Por eso es necesario averiguar cuáles son los indicadores de las siete dimensiones de la seguridad humana en el estado de Tlaxcala, para identificar las amenazas económicas, alimentarias, sanitarias, medioambientales, personales, comunitarias y políticas; para esta tarea nos apoyaremos de los resultados de los informes emitidos por el Instituto Mexicano de Competitividad IMCO, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL; las encuestas del Instituto de Geografía y Estadística INEGI, el Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027 presentado por el Ejecutivo del estado de Tlaxcala y otras fuentes que miden dichas amenazas.

4.6.1. Amenazas económicas

¹⁷² “Teoría y práctica de la seguridad humana”, Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos. Dependencia de Seguridad Humana, Nueva York, 2009, <http://www.centrolindavista.org.mx/observatoriopropaz/Documentos/formacion/TEORIA%20Y%20PRACTICA%20SEGURIDAD%20HUMANA.pdf>

Las amenazas económicas se refieren a la población económicamente activa y desocupada, las tasas de desempleo, el Índice de Desarrollo Humano y la desigualdad en los ingresos, por mencionar algunas.

De acuerdo al Índice de Competitividad Estatal 2024, publicado por el Instituto Mexicano de Competitividad IMCO, Tlaxcala se encuentra en el lugar 23 de 32 entidades en el sector de Innovación y Economía.

En Tlaxcala, según la Encuesta Nacional de Empleo 2023, la Población Económicamente Activa era de 649,086 personas, de un total de 1,342,977 habitantes. Tlaxcala tiene una de las mayores tasas de desocupación con 11.2%, y un 40.8% respecto de condiciones críticas de ocupación, con un salario promedio mensual de 4,600 pesos.

También tiene uno de los índices más altos de informalidad laboral con 71.4% de la población en edad productiva y una tasa de desempleo del 3%.

El porcentaje de los tlaxcaltecas con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos disminuyó del 27.7% en 2020, a 16.9% en 2022, es decir: casi 10 puntos en solo 2 años. En el mismo periodo, el número de personas que no contaba con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, pasó del 68.7% al 62.9%.

En el año 2022, más de la mitad de los tlaxcaltecas vivía en situación de pobreza y el 6.8% en pobreza extrema.

Tlaxcala es la entidad con menores ingresos en promedio trimestrales, con \$46,849 pesos en la zona urbana y \$44,100 pesos en la zona rural, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2022.

4.6.2 Amenazas alimentarias

Las amenazas alimentarias se refieren a la falta de acceso físico, social y económico a una alimentación nutritiva y de calidad.

En el año 2020, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) el 22.7% de los tlaxcaltecas presentó carencias de acceso a alimentación nutritiva y de calidad, 62.83% de los tlaxcaltecas tuvieron problemas para satisfacer sus necesidades alimentarias; el 57.22% tenían preocupación de que se acabaran sus alimentos; el 41.27% no tenía una alimentación sana y variada, y casi 17 de cada 100 tlaxcaltecas (el 16.85%), dejaron de desayunar, comer o cenar. En todos los casos se superó la media nacional.

Sin embargo, hacia el año 2022, según el CONEVAL, la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad disminuyó de 32.9% a 22.7%, siendo una mejora sustancial.

4.6.3. Amenazas sanitarias

Estas amenazas tienen que ver con si existe o no una buena esperanza de vida al nacer, así como con la falta de acceso permanente a los servicios de salubridad o que estos no sean los adecuados o de calidad.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, al 2021, la esperanza de vida en Tlaxcala para las mujeres fue de 77.6 años, y para los hombres 71.1, alrededor de 1% menos que la media nacional.

En relación con la tasa de mortalidad, por cada 1000 niñas y niños menores de un año, en Tlaxcala es del 10.9% en mujeres y 13.5% en hombres, casi 1% por encima de la referencia nacional.

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL, se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuenta con derecho a recibir

servicios médicos de alguna institución que los presta o los servicios médicos privados.

En el *Estudio sobre el Derecho a la Salud 2023*¹⁷³, el CONEVAL reporta que la carencia por acceso a los servicios de salud a nivel nacional pasó de 16.2 % en 2018 a 28.2 % en 2020, es decir, en dos años se incrementó en más de 10%.

En Tlaxcala, el acceso a las instituciones sanitarias de la población ocupada es del 26%, situándonos en el lugar 26 de 32 entidades¹⁷⁴.

La federalización de los servicios de salud, pactada en los Acuerdos de Coordinación con las entidades federativas, busca expandir la capacidad operativa del IMSS-Bienestar para contribuir a la construcción de un sistema de salud único en el territorio nacional, en particular para la población que no cuenta con seguridad social y en 2021, el gasto público en salud para la población sin seguridad social tuvo una disminución de 7.3 %, respecto a 2020.

4.6.4 Amenazas medioambientales

Este indicador hace referencia al desarrollo de las personas en un medio ambiente sano y sustentable y la protección contra la contaminación que ponga en riesgo su bienestar o su vida.

En Tlaxcala, los litros por segundo tratados de aguas residuales, por cada mil habitantes es de solo .5, lo que sitúa al estado en el número 26 de 32 entidades. Por Tlaxcala cruza el Río Atoyac y nace el Río Zahuapan.

Ha sido ampliamente documentado que la contaminación de estos ríos ha tenido un gran impacto negativo en los habitantes que viven cerca de aquellos, y

¹⁷³ “Estudio sobre el derecho a la salud 2023: Un análisis cualitativo” ,Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Ciudad de México, 2023, https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/E_Derecho_Salud_2023.pdf

¹⁷⁴ *op. cit.*

que incluso han presentado problemas de cáncer por los altos niveles de metales nocivos que son descargados en ellos por medio de aguas residuales.

En 2017, la **CNDH emitió la recomendación número 10/2017, sobre la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, saneamiento del agua y acceso a la información**, en relación con la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes, en agravio de quienes habitan y transitan en los Municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo, en el Estado de Puebla; y en los Municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el Estado de Tlaxcala. En dicha recomendación también fue documentado que derivado de análisis de suelos en zonas agrícolas de la región que son regadas con agua proveniente del Río Atoyac, han reportado concentraciones de metales pesados, incluyendo altas concentraciones de plomo, cromo y cadmio¹⁷⁵; así como: cloroformo, cloruro de metileno y tolueno¹⁷⁶.

En su más reciente edición de 2018, el *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México*¹⁷⁷, emitido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT, en el año 2002, Tlaxcala presentaba una erosión hídrica en el 5.4% de su superficie, y la disminución de la fertilidad del suelo era del 23.1%.

Asimismo, Tlaxcala tuvo un alto índice de erosión eólica en un 26% en relación con su superficie.

¹⁷⁵ Impacto del riego con aguas contaminadas, evaluado a través de la presencia de metales pesados en suelos” , Méndez G. et al. Terra volumen 18, No. 4. 2000.; Sandoval, A.M. et al, 2009.

¹⁷⁶ “Estudio Ambiental. Morales Eduardo (ed.), Ambiente y Derechos Humanos” , Navarro, I., et al. Centro Fray Julián Garcés, Derechos Humanos y Desarrollo Local A. C., Tlaxcala. 2004.

¹⁷⁷ “Informe de la situación del medio ambiente en México” , Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ciudad de México, 2019,
https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe18/tema/pdf/Informe2018GMX_web.pdf

Respecto a la emisión de contaminantes por entidad federativa, Tlaxcala emitió menos del 1% en 2008. Actualmente, el Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire) se encuentra vigente en Tlaxcala.

4.6.5 Amenazas personales

Con amenazas personales nos referimos a la violencia física y, entre otros indicadores, la tasa de homicidios y la percepción de seguridad.

La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), publicada por el INEGI en el primer trimestre de 2024, muestra que en relación con la población de 18 años y más que experimentó conflictos o enfrentamientos, hubo una disminución al pasar de 29.6% a 26.2% en dicho periodo.

En relación con la incidencia delictiva, Tlaxcala presenta el nivel más bajo, con 896 presuntos delitos registrados en el periodo enero-marzo del presente año, según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Según el ICE, en Tlaxcala el 90% de los delitos no se denuncian; se registraron 10.7 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2023, y la percepción social sobre seguridad pública, es decir, el porcentaje de la población adulta que se siente segura en el estado es del 17%.

4.6.6 Amenazas comunitarias

Las amenazas comunitarias se relacionan con la falta de oportunidades y la exclusión, que pueden derivar en discriminación por diversos factores y en enfrentamientos étnicos¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Chanona, Alejandro. Indicadores de Seguridad Humana. Unión Europea, América del Norte y Mercosur. (p. 29). Edición de Kindle.

La prevalencia de la discriminación de la población de 18 años y más en Tlaxcala en el año 2022 fue del 23.4%, siendo las causas más comunes: la forma de vestir o el arreglo personal, el peso o la estatura, y las creencias religiosas. Entre las mujeres, el principal motivo de discriminación fue precisamente ser mujer, con un incremento de 29.5% a 35.3% respecto de 2017. Esto según la Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS del INEGI.

Por otro lado, la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) 2014, la cual fue aplicada también en el estado de Tlaxcala y que mide los factores de riesgo y exposición a situaciones de violencia y delincuencia en jóvenes de 12 a 29 años, arrojó que, en la mitad de los hogares con jóvenes de ese rango de edad, éstos identifican situaciones de conflicto o peleas entre miembros del hogar.

El porcentaje de jóvenes que ha experimentado algún tipo de violencia física o psicológica al ser reprendido por sus padres fue de 12.5%.

Los jóvenes que manifestaron tener amigos involucrados en asuntos de drogas ilegales, ya sea que las hayan ofrecido, vendido o consumido en ese año fue de 17.5 en Tlaxcala, y los que manifestaron tener amigos involucrados en una situación de un entorno delictivo, como actos de vandalismo, portación de arma, robo, pertenecer a una banda violenta y/o participado en grupos criminales fue de 27.7%, casi un tercio de este sector de la población. Casi el 60% consumieron alcohol alguna vez y los que consumieron drogas ilegales fueron 6 de cada 100 en el estado de Tlaxcala.

El 75% de los jóvenes de ese sector poblacional valoraron de forma positiva la colonia o barrio en donde viven y quienes la valoraron de forma negativa manifestaron como principales problemas la inseguridad y los conflictos existentes.

85 de cada 100 jóvenes siente confianza en sus vecinos, pero solo 59 de cada 100 se involucra en algún grupo o programa de su colonia o barrio, siendo sobre todo un evento deportivo.

4.6.7 Amenazas políticas

Las amenazas políticas se presentan cuando no existe la creación de un ambiente social donde se gocen plenamente las libertades y los derechos fundamentales.

Sus indicadores, entre otros, son la rendición de cuentas, la eficiencia del gobierno, el Estado de Derecho, el control de la corrupción y la confianza en el gobierno.

La Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ENAID 2019, muestra que en la región centro, donde está ubicado Tlaxcala, 47.7% de la población considera que es muy difícil obtener información gubernamental y casi 27 de cada 100 ciudadanos no consultan información que genera el gobierno.

La mayoría de la información que las personas requieren tienen que ver con los requisitos para trámites, servicios y formatos, y solo la consulta de las páginas gubernamentales en un 8.6% de los casos, por lo que se requiere impulsar la mejora regulatoria.

Solo el 50% de la población que realizó una consulta en una página gubernamental estuvo algo satisfecha con la información disponible y solo el 3.6% de las personas que habitan en la región centro han realizado una solicitud de información. De la información proporcionada, el 94.1% consideró que esa información era útil.

Sin embargo, el 27.6% de quienes solicitaron información formalmente no obtuvieron la información.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023, muestra la evaluación que hace la población mayor de edad sobre servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades. El 72.7% de la población refirió un alto nivel de satisfacción con los servicios públicos proporcionados por el gobierno federal pero solo 47.9% declaró un alto nivel de satisfacción con los proporcionados por la entidad federativa.

Respecto a los problemas más importantes de la entidad, el 67.2% de la población cree que la inseguridad y la delincuencia son las más importantes, seguidas de la corrupción con 51.5% y el desempleo con 32.3%.

La tasa de prevalencia de corrupción de la población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 15242 por cada 100 mil habitantes, es decir más del 15%.

El número de agresiones a periodistas por cada millón de habitantes fue de 4.4, lo que situó al estado en el número 18 a nivel nacional.

Por último, en relación con la confianza en las instituciones, el porcentaje más alto fue en el Ejército y la Marina, seguido por la Guardia Nacional y las escuelas y hospitales, pero sólo el 54.3% de los tlaxcaltecas confían en su gobierno estatal.

4.7 Consecuencias de no brindar seguridad humana a los ciudadanos

Como hemos mencionado en el capítulo III de este trabajo de investigación, la seguridad humana consiste en la **protección del núcleo vital de todas las vidas humanas**, de tal forma que se mejoren las libertades y se impulse la realización de las personas.

Tal como lo ha definido la Comisión de Seguridad Humana de la ONU, en su informe *Human Security Now: protecting and empowering people* ¹⁷⁹, la seguridad humana consiste en proteger las libertades fundamentales, de las que depende la vida, y proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas y más presentes o extendidas, para lograr que los seres humanos seamos **libres de necesidad y libres de miedo**.

Dicho concepto, por lo tanto, está centrado en las personas, y está compuesta por dos elementos:

1. El de la **protección**, definida por la Comisión de Seguridad Humana como *estrategias que implementan los estados y el sector privado para proteger a las personas de las amenazas*.
2. El del **empoderamiento**, definido como *las estrategias que permiten a las personas el desarrollo de su resistencia ante las situaciones difíciles*.

A su vez, estos dos elementos están dirigidos en dos enfoques:

1. El **descendente**, según el cual, es el Estado el primer responsable de proteger a las personas de una forma sistemática, integral y preventiva, toda vez que concentra el poder, las instituciones, estructuras, procesos y normas para que esto sea posible.
2. El **ascendente**, en el cual, mediante la democracia (directa o indirecta), la participación política y en general, la acción colectiva, las personas y las comunidades son parte de la toma de decisiones para implementar sus libertades y defender sus derechos.

En este trabajo, el enfoque estudiado ha sido el descendente, tomando

¹⁷⁹ Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/503749?v=pdf>

como base el fortalecimiento de las instituciones políticas, el cual es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU: Paz, justicia e instituciones sólidas (Objetivo 16)¹⁸⁰ que tiene entre otras finalidades: promover el estado de derecho nacional e internacional y garantizar el acceso a la justicia para todos¹⁸¹.

De tal forma, lo que la Seguridad Humana pretende es prevenir las amenazas que rodean a las personas y las hacen vulnerables al miedo y a la necesidad.

Dichas amenazas pueden ser, según el Informe sobre Desarrollo Humano de acuerdo a cada tipo de seguridad, las siguientes:

1. Pobreza persistente, desempleo, en relación con el aspecto económico.
2. Hambre o hambruna respecto a la seguridad alimentaria.
3. Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos, en relación con la seguridad sanitaria.
4. Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales y contaminación, sobre la seguridad medioambiental.
5. Violencia física delitos, terrorismo, violencia doméstica, mano de obra infantil, relativos a la seguridad personal.
6. Tensiones étnicas, religiosas o causadas por otras identidades, sobre la seguridad comunitaria y
7. Represión policial, abusos de derechos humanos, en relación con la

¹⁸⁰ Según la ONU, los ODS están diseñados para terminar con la pobreza, el hambre, el sida, la discriminación y para impulsar un desarrollo con sostenibilidad social, económica y ambiental.

¹⁸¹ Véase

<https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/paz-justicia-instituciones-solidas>

seguridad política.

Las amenazas para la seguridad humana se refuerzan mutuamente y se vinculan de forma multidimensional.

Por citar algunos ejemplos: el desempleo provoca pobreza y hambre, y estas amenazas pueden llevar a las personas a cometer delitos y amenazar la seguridad personal de otras personas. La degradación medioambiental y la contaminación amenazan la seguridad sanitaria porque conllevan enfermedades a veces mortales.

En el caso de Tlaxcala y por los indicadores citados en el apartado anterior, las amenazas más latentes para sus ciudadanos son la pobreza, la trata de personas y la degradación medioambiental.

En el Índice de Competitividad Estatal 2024, Tlaxcala muestra el último lugar en igualdad salarial, y el penúltimo lugar en ingreso promedio de trabajadores de tiempo completo, con jornadas laborales de más de 48 horas y un alto porcentaje de personas con ingresos por debajo del nivel de bienestar, por lo que ocupa el lugar 29 de 32 entidades.

La trata de personas es un problema que lleva más de siete décadas, de acuerdo con el Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local¹⁸².

Se ha documentado ampliamente el problema de trata de blancas y se ubica a Tlaxcala como un lugar de alta prevalencia de este delito, que atenta

¹⁸² Asociación Civil sin fines de lucro constituida en 2002 en el Estado de Tlaxcala. De acuerdo a su página web, acompañan a grupos comunitarios para fortalecer sus procesos organizativos, de denuncia e incidencia comunitaria, legislativa y de política pública con el fin de generar cambios frente a las problemáticas de trata de mujeres y niñas para la explotación sexual y la devastación ambiental: <https://www.centrofrayjuliangarces.org.mx/nosotros/>

contra los derechos humanos de niñas y mujeres. El informe *2023 Trafficking in Persons Report: Mexico*, publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos¹⁸³, da muestra de ello:

Local experts report an especially high prevalence of child sex trafficking in Tlaxcala, where parents or other family members are often complicit in facilitating these crimes.

Los expertos locales informan de una prevalencia especialmente alta de tráfico sexual de niños en Tlaxcala, donde los padres u otros miembros de la familia suelen ser cómplices para facilitar estos delitos.

Este delito es una amenaza a la seguridad personal y política de las personas por los abusos reiterados a sus derechos humanos y a su integridad. Desafortunadamente, las amenazas de una región local tienden a extenderse y ponen en riesgo la seguridad regional, nacional y, como pasa en este tema, incluso la seguridad internacional.

Por último, han pasado siete años de que se emitió la recomendación CNDH/2017, en relación con la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes, sin que los estados de Puebla y Tlaxcala hayan dado cumplimiento en su totalidad las recomendaciones de la CNDH.

¹⁸³ Disponible en <https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/mexico/>

En abril de 2022, el Gobierno de Tlaxcala aprobó el Programa de Acciones de Saneamiento (PAS) 2022, en la Cuenca del Alto Atoyac, en atención a la recomendación emitida, sin embargo, la contaminación y toxicidad de los ríos que pasan por este estado, han cobrado vidas por leucemia y se ha convertido en una zona de riesgo sanitario para quienes habitamos esta región.

En octubre de 2023, se llevó a cabo el foro “Diálogo entre comunidades, academia y gobierno sobre la problemática multidimensional de contaminación en la Cuenca del Alto Atoyac” , realizado en nuestra Benemérita Universidad por acuerdo entre el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías CONAHCYT, y diversas instituciones de educación superior, en el que la activista Laura Méndez Rivas, del colectivo *Por un Atoyac con Vida*, dio a conocer que las enfermedades más comunes detectadas en la población infantil y adulta de las zonas cercanas a los afluentes del río son **cáncer, problemas cardiovasculares y de desarrollo**¹⁸⁴.

Hace solo unos días (13 de mayo), la Secretaría de Salud de Tlaxcala emitió una advertencia a los tlaxcaltecas en caso de estar en contacto con agua del Río Zahuapan, pidiendo a la población atenderse si se presentaban síntomas como dolor de cabeza, vómito, dolor abdominal, mareos, náuseas, entre otros¹⁸⁵.

Las amenazas que se han expuesto no sólo privan a las personas de su libertad del miedo y de la necesidad, sino que las consecuencias de no brindar seguridad humana pueden incluso poner en riesgo la vida de las personas.

¹⁸⁴ <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/contaminacion-del-rio-atoyac-ha-generado-enfermedades-cronicas-en-al-menos-13-comunidades-10833938.html#!>

¹⁸⁵

<https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/municipios/pide-secretaria-de-salud-atenderse-en-caso-de-presentar-sintomas-por-contacto-con-el-agua-del-rio-zahuapan-11910162.html>

4.8 Propuestas para alcanzar una Buena Administración Pública y brindar Seguridad Humana en Tlaxcala

Si tomamos en cuenta que el derecho a la Buena Administración Pública implica agrupar un conjunto de derechos de los ciudadanos frente a las administraciones públicas, con la finalidad de que sean garantizados los derechos fundamentales de aquellos y de reinterpretar el poder público en las democracias constitucionales, como señala Guillermo Cambero Quezada, en su artículo *El derecho a una buena Administración pública: Definiciones y aplicación en el derecho mexicano*, este derecho fundamental se compone de dos elementos:

1. El principio de actuación de la administración pública frente a los particulares, y
2. Los controles internos para ofrecer servicios públicos de calidad.

En este sentido, las áreas de oportunidad en la actuación de la administración pública se encuentran, primeramente, en la forma de actuar de los servidores públicos frente a los ciudadanos, lo que implica la **profesionalización** de aquellos a través del servicio civil de carrera. Esta profesionalización debe pasar por el reclutamiento, gestión, capacitación y la evaluación al desempeño, con la finalidad de dar cumplimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

Es necesario iniciar con esta profesionalización con una iniciativa de Ley para crear la *Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala*, en términos similares a la de la Administración Pública Federal, ya que las bases de esta son una guía para crear la de nivel estatal.

Sin embargo, la dependencia encargada de implementar dicha Ley sería la Secretaría de la Función Pública y no Oficialía Mayor de Gobierno, pues esta quedaría como mera administradora de los recursos humanos, ya que los recursos y estructura de la primera son mayores.

Además, debe integrarse un Consejo Consultivo que integre a representantes de cada dependencia y al Secretario de Gobierno, al de Finanzas y al de la Secretaría de Trabajo y Competitividad, pues los trabajadores del Estado también generan derechos que es necesario respetar para procurar su estabilidad si son buenos elementos para el servicio público, y porque sería la encargada de certificar las capacidades profesionales de estos, a través de convenios con universidades públicas e instituciones especializadas en administración pública, como el Instituto Nacional de Administración Pública INAP, el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla IAP, o el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico ICGDE de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, por mencionar algunos.

También, y como sucede en el ámbito federal, se deben crear Comités Técnicos de Profesionalización y Selección al interior de las dependencias para planear la implementación, operación y evaluación de dicha profesionalización al interior de cada una, de acuerdo con las facultades que les otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado.

Por último, es necesario homologar los salarios de cada uno de los niveles de los servidores públicos al interior de la administración pública centralizada, ya que existen grandes diferencias entre lo que ganan directores, jefes de departamento, jefes de oficina y demás puestos operativos en función de la dependencia a la que estén adscritos, desincentivando la competitividad y desdeñando sus méritos laborales y académicos.

Así, el servicio civil de carrera, conforme a los méritos de los servidores públicos, puede:

- I. Aportar estabilidad y salarios más adecuados que inciden en el profesionalismo.
- II. Desalentar y aminorar los niveles de corrupción.
- III. Separar el poder político del administrativo.
- IV. Aumentar la confianza en el gobierno.
- V. Aumentar la eficiencia en la gestión y ejecución presupuestaria.
- VI. Mejorar la implementación de políticas públicas.

Por otra parte, en relación con la prestación de servicios públicos de calidad, la Buena Administración Pública también implica hacer bien lo que hay que hacer, así como determinar de forma correcta los medios para alcanzar sus fines. Por esto se dice que debe regir a la Administración Pública el principio de legalidad, de conformidad con las necesidades de los ciudadanos, para garantizar mínimos democráticos en el ejercicio del poder.

La existencia de la Administración Pública se justifica por los servicios que presta a los ciudadanos y porque debe facilitar el desarrollo de cada ciudadano a través del ejercicio de sus derechos humanos, por lo que la persona es el centro del sistema y el Estado debe estar a su servicio, así como las políticas públicas.

Por otro lado, y para ser capaces de brindar Seguridad Humana a las personas, es importante que en cada estudio de caso se lleven a cabo las siguientes etapas¹⁸⁶:

¹⁸⁶ De acuerdo con *Teoría y Práctica de la Seguridad Humana, op.cit.*

	Impacto positivo sobre la libertad ante la necesidad, la libertad ante el miedo y una vida digna	Motivos	Impacto negativo sobre la libertad ante la necesidad, la libertad ante el miedo y una vida digna	Motivos
Mujeres				
Varones				
Población rural				
Población urbana				
Población pobre				
Población más rica				
Clase media				
Minorías religiosas				
Ancianos				
Niños				
Jóvenes				
Personas con necesidades especiales				

Análisis, mapeo y planificación: En esta etapa se identifican las necesidades, vulnerabilidades, causas de las inseguridades y capacidad de las comunidades, así como se establecen prioridades y se delimitan estrategias y planes que incluyan medidas de empoderamiento y protección. Una vez recopilada la información se realiza una *Matriz de necesidades, vulnerabilidades y capacidades de seguridad humana*, la cual se puede realizar de la forma sugerida por la Organización de las Naciones Unidas¹⁸⁷.

2. Implementación: Se implementan las medidas de empoderamiento y protección para las comunidades afectadas, con aliados e instituciones locales, y se empieza a dar el seguimiento a las medidas planificadas.
3. Evaluación del impacto: Se cuestiona lo apropiado de las medidas adoptadas en función del impacto que tienen en reducir las inseguridades humanadas y evitar en lo posible consecuencias negativas. En esta fase se analiza si el programa o medidas adoptadas contribuyeron a disminuir la libertad ante el miedo y la necesidad, como se ejemplifica con la tabla del Manual del que nos apoyamos:

¹⁸⁷ Tomada de Teoría y Práctica de la Seguridad Humana.

Además, en esta fase se analiza si las medidas tomadas pueden mejorar otros campos de inseguridad y las dificultades que se podrían enfrentar:

Intervención(es) con objetivo	Principal(es) campo(s) de inseguridad que trata con éxito y cómo lo hace	Principal(es) campo(s) de inseguridad que no logra solucionar y por qué	Otros campos de inseguridad a los que también afecta como repercusión positiva y por qué	Potenciales dificultades en otros campos de inseguridad que podrían resultar en repercusiones negativas a corto y medio plazo y por qué
Por ejemplo: Intervención dirigida a mejorar la seguridad económica.	Su impacto sobre la mejora de la seguridad económica.	Sus deficiencias a la hora de mejorar la seguridad económica.	Resultados positivos en otros campos como alimentos, salud, medioambiente, comunidad personal, etc.	Resultados negativos inesperados en otros campos.

Así, algunas de las estrategias sugeridas por la Comisión de Seguridad Humana de la ONU de acuerdo con cada rubro de seguridades son las siguientes:

1. En seguridad económica:

- a) Mejoramiento de infraestructura para el acceso a servicios básicos.
- b) Formación y desarrollo de habilidades para empoderamiento comunitario.
- c) Oportunidades de micro financiación.
- d) Establecimiento de redes de seguridad social.

2. En seguridad alimentaria:

- a) Programas de rehabilitación agrícola.
- b) Sistemas de producción y distribución locales.
- c) Asistencia agrícola y alimentaria.

3. En seguridad sanitaria:

- a) Garantizar y ampliar el acceso a servicios de salud.
- b) Mejores instalaciones sanitarias y de agua potable.

- c) Atención específica para grupos vulnerables, sobre todo de mujeres y niños.

4. En seguridad medioambiental:

- a) Limpieza de ríos y mantenimiento saludable de los mismos.
- b) Uso sostenible de los recursos naturales.
- c) Reforestación.

5. En seguridad personal:

- a) Fortalecer el Estado de Derecho.
- b) Asistencia psicosocial para el tratamiento de trastornos.
- c) Empoderamiento de mujeres y grupos vulnerables.
- d) Apoyo a las víctimas.

6. En seguridad comunitaria:

- a) Protección de grupos étnicos.
- b) Fortalecimiento de estructuras de la sociedad civil.
- c) Campañas contra la violencia.
- d) Construcción de confianza en redes comunitarias.

7. En seguridad política:

- a) Protección de derechos humanos.
- b) Protección frente a represión política.
- c) Renovación política a través de la democracia.

Solo al identificar las amenazas a la Seguridad Humana de nuestras comunidades se pueden desarrollar políticas públicas para combatirlas. La

Seguridad Humana se enfoca en la prevención de estas inseguridades y pone, como la Buena Administración Pública, a las personas como centro de su quehacer.

De esta forma la Seguridad Humana y la Buena Administración Pública son mecanismos del Estado que conducen a una misma finalidad: la dignidad de las personas.

4.8 Conclusiones

Bibliografía

CHEVALLIER, Jacques. (2012). “Le service public comme institution” . En : Jacques Chevallier, *Le service public* (pp. 53-54). París, Presses Universitaires de France.

COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2003, *Human security now: protecting and empowering people*, Nueva York, CSH-ONU, Secretaría.

DUGUIT, León, *Lecciones de Derecho Público general*, 1ª. ed., trad. de Javier García Fernández, España, Marcia Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2011, p. 109.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª ed., México, editorial Porrúa, 2000, p. 13.

FERNÁNDEZ, Jorge, 2016, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

GARCÍA, P. (2021). Eudemonismo. En: García, P. 2ª. ed., *Diccionario Filosófico. Manual de materialismo filosófico, una introducción analítica*. (pp. 156-157, 162). Fuente: Diccionario Filosófico.

GUERRERO, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado Absolutista*, 1ra. ed., México, Distribuciones Fontamara S.A., 1986, pp. 193-200.

HARTMUT, Maurer, “Derecho Administrativo Alemán” , en Flores Ávalos, Norma Lucía (coord.), *Doctrina Jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 2-20

HUERTA, Carla, “El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional” , Seguridad Pública: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, México, UNAM, 2007, pp. 131-156.

KADA, N. & Mathieu, M. (2014). Puissance publique. En: Nicolas Kada éd., *Dictionnaire d'administration publique* (pp. 404-405). Fuente: Presses universitaires de Grenoble.

LARA, Luis Fernando *et al.* (coords.), 1986, *Diccionario básico del español de México*, México, El Colegio de México.

LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo, dadas en el Ateneo Mexicano*, México, imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 2.

MALAGÓN, Miguel, *La ciencia de la policía y el derecho administrativo*, Estudios socio-jurídicos, Science Library Online, Colombia, núm. 1, junio de 2004, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792004000100006.

MASUCCI, Alfonso, “Formación y evolución del Derecho Administrativo en Francia y Alemania” , *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 184, enero-abril de 2011, pp. 9-39.

NÚÑEZ, Pedro (coord.), 2014, *Seguridad Humana como pilar del desarrollo social*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.

OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009, *Teoría y práctica de la Seguridad Humana*, Nueva York, OCAH-ONU, Dependencia de Seguridad Humana.

ORTEGA, Ricardo, ASCENCIO, Ana y ROBLES, José (coords.), 2015, *Seguridad Humana: una apuesta imprescindible*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

PRÉMONT, Marie Claude, “Droit administratif” , *Le Dictionnaire encyclopédique de l’ administration publique*, Canada, 2012, www.dictionnaire.enap.ca.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, 2011, “El Derecho Fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo” , en Sánchez Blanco, Ángel, Domínguez Berrueta-De Juan, Miguel Ángel y Rivero Ysern, José Luis (coords.), *El nuevo Derecho Administrativo: libro homenaje al*

Prof. Dr. Enrique Rivero Ysern, España, Salamanca Ratio Legis Librería Jurídica, pp. 401-427.

ROJAS, Francisco, (ed.), 2012, *Seguridad Humana, nuevos enfoques*, COSTA RICA, FLACSO, Secretaría General.

SÁNCHEZ, José Juan, *Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México*, Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, México, núm. 49, abril 2009,
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100003.

SEN, Amartya, "Why Human Security?" , Tokio, 2000.
<https://www.ucipfg.com/Repositorio/MCSH/MCSH-05/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad-01/complementarias/3.pdf>

SERRA, Andrés, *Derecho Administrativo*, 1a ed., México, Porrúa, 1977, p. 58.

VEYTIA, M. R., Opúsculo de derecho constitucional y administrativo, *Nuevo Febrero Mexicano*, 1ª ed., México, Mariano Galván Rivera, 1852, t. 4.

WEBER, Max, 2002, *Economía y Sociedad*, España, Fondo de Cultura Económica, pp. 174-178.

WIECHERS, Francisco, "Teodosio Lares: un jurista del siglo XIX" , *Episodios y personajes del Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, 2006, pp. 13-53.

Tesis III.2o.C.J./15, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, abril de 2003, p. 1020.

Tesis I.4o.A.14 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Onceava Época, t. IV, marzo de 2022, p. 3463.

ZAGREBELSKY, Gustavo, 2011, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, España, Trotta.