



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA IMPORTANCIA DE LA ÉTICA EN LA FORMACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO  
EN EL H. AYUNTAMIENTO DE MORELIA MICHOACÁN. ANÁLISIS  
COMPARATIVO CON GUANAJUATO, GUANAJUATO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO CON OPCIÓN  
EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PRESENTA:

LIC. GUADALUPE ESMERALDA GARCÍA BARAJAS

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. LAURA LETICIA PADILLA GILL

CODIRECTORA DE TESIS:

DRA. PERLA ARACELI BARBOSA MUÑOZ

MORELIA MICHOACÁN DE OCAMPO

DICIEMBRE DE 2020



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA IMPORTANCIA DE LA ÉTICA EN LA FORMACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO  
EN EL H. AYUNTAMIENTO DE MORELIA MICHOACÁN. ANÁLISIS  
COMPARATIVO CON GUANAJUATO, GUANAJUATO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO CON OPCIÓN  
EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PRESENTA:

LIC. GUADALUPE ESMERALDA GARCÍA BARAJAS

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. LAURA LETICIA PADILLA GILL

CODIRECTORA DE TESIS:

DRA. PERLA ARACELI BARBOSA MUÑOZ

MORELIA MICHOACÁN DE OCAMPO

DICIEMBRE DE 2020

## DEDICATORIA

*Primeramente, como creyente de un Dios que existe, esta tesis se la dedico a él, ya que estoy segura de que durante todo ese largo caminar en mi preparación académica, ha estado conmigo en todo momento, y que gracias a él he contado con todas las personas y con todos los medios que hicieron posible la culminación de este proyecto.*

*Después de Dios, dedico esta tesis a mis padres, la señora Guadalupe Barajas y el señor José García, a quienes les debo todo lo que soy; sin su apoyo económico y moral no hubiese sido posible lograr esta meta en mi vida; les agradezco ser mis padres, la educación y principios que me inculcaron desde pequeña. Les agradezco infinitamente todo ese apoyo y comprensión que siempre han tenido conmigo, todo ese esfuerzo y dedicación hoy se ve reflejado en la culminación de una de mis metas en la vida, los amo y a ustedes dedico todos mis triunfos y mis logros, porque sé que son de ustedes y para ustedes, tengan por seguro que trabajaré arduamente para que siempre se sientan orgullosos de mí y día a día vean que ha valido la pena cada esfuerzo y sacrificio que tuvieron que pasar para sacarme adelante. A USTEDES LES AMO CON TODO MI CORAZÓN.*

*Asimismo, dedico esta tesis a mis hermanos, Cruz José, Mónica Paola, Juan Pablo, y Jesús Eugenio, ya que cada uno ha puesto su granito de arena para apoyarme en la culminación de esta preparación en mi vida y en la realización de esta tesis para la obtención del grado de Maestra en Derecho, estoy segura de que sin su apoyo no estaría aquí.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*A mi aula mater, la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en donde me he formado a través de los años, preparándome con ciencia, principios y valores propios de esta gloriosa universidad.*

*A mi Directora de tesis, la Doctora Laura Leticia Padilla Gill quien ha sido pieza clave y fundamental en esta travesía durante mi preparación académica, por todas sus enseñanzas, consejos y conocimientos que me ha transmitido para poder realizar esta tesis en la culminación de una de una etapa profesional de mi vida.*

*A mi asesora de metodología, la Doctora Perla Araceli Barbosa Muñoz, por su gran apoyo y atinada orientación en la realización del presente trabajo.*

*A mis revisores de tesis y sinodales, por compartir conmigo sus conocimientos y valioso tiempo.*

*Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, por el apoyo brindado a mi persona al distinguirme como becaria para la realización de esta investigación a lo largo de mis estudios de maestría.*

*Guadalupe Esmeralda García Barajas.*

# ÍNDICE

	Pág.
RESUMEN.....	04
ABSTRACT.....	05
INTRODUCCIÓN.....	06
CAPÍTULO 1 CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES DEL SERVICIO PÚBLICO.....	11
<b>1.1 Administración pública municipal.....</b>	<b>11</b>
1.1.1 La administración pública.....	11
1.1.2 El municipio.....	16
1.1.3 El ayuntamiento.....	29
<b>1.2 El servidor público .....</b>	<b>31</b>
1.2.1 Diversas concepciones acerca del servidor público.....	32
1.2.2 Derechos y obligaciones de los servidores públicos.....	38
1.2.3 Responsabilidades de los servidores públicos .....	40
<b>1.3 Ética en relación con la administración pública.....</b>	<b>44</b>
1.3.1 Diversas concepciones acerca de la ética.....	47
1.3.2 Ética pública.....	49
CAPÍTULO 2 ANÁLISIS DE LOS ORDENAMIENTOS ÉTICOS Y ACCIONES DIRIGIDAS A LA FORMACIÓN DE ÉTICA PÚBLICA EN YUCATÁN Y GUANAJUATO.....	59
<b>2.1 Ordenamientos éticos que regulan el actuar del servidor público dentro de la función pública en Yucatán.....</b>	<b>59</b>
2.1.1 Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Yucatán.....	61
2.1.2 Código de Ética y de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán.....	66
<b>2.2 Análisis de los ordenamientos éticos y acciones dirigidas a la formación de ética pública en Guanajuato.....</b>	<b>71</b>
2.2.1 Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas.....	72
2.2.2 Unidad de Ética, Integridad y Prevención de Conflictos de Intereses....	73
2.2.3 Consejo de Ética del Estado de Guanajuato.....	74
2.2.4 Comité Interinstitucional Estatal de Ética.....	78
2.2.5 Comité Interno de Ética y Prevención de Conflictos de Interés.....	79
2.2.6 Guía de Actuación y Código de Ética del Gobierno del Estado de Guanajuato.....	82

2.2.7 Código de Ética de las y los Servidores Públicos de la Administración Pública Municipal de Guanajuato, Guanajuato.....	88
2.2.8 Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores del Gobierno del Estado de Guanajuato.....	92

CAPÍTULO 3 ANÁLISIS DE LOS ORDENAMIENTOS ÉTICOS Y ACCIONES DIRIGIDAS A LA FORMACIÓN DE ÉTICA PÚBLICA EN EL H. AYUNTAMIENTO DE MORELIA, MICHOACÁN.....102

<b>3.1 Ordenamientos éticos que regulan el actuar del servidor público dentro de la función pública en el H. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán.....</b>	<b>102</b>
3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	103
3.1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.....	106
3.1.3 Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.....	108
3.1.4 Código de Ética y de Conducta de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.....	113
3.1.5 Código de Ética y Control de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Morelia.....	116

CAPÍTULO 4 LA IMPORTANCIA DE LA ÉTICA EN LA FORMACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL H. AYUNTAMIENTO DE MORELIA MICHOACÁN.....130

<b>4.1 Cultura de legalidad para la función pública.....</b>	<b>130</b>
4.1.1 Consideraciones generales acerca de cultura.....	131
4.1.2 Consideraciones sobre legalidad.....	132
4.1.3 Principio de legalidad.....	134
4.1.4 Cultura de legalidad.....	139
4.1.5 Estado de derecho.....	145
4.1.6 Importancia de la cultura de legalidad dentro de la función pública.....	147
<b>4.2 Perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos.....</b>	<b>152</b>
4.2.1 Servicio público.....	153
4.2.1 Ética y valores en los servidores públicos.....	154
4.2.3 Importancia de la ética y los valores en los servidores públicos.....	158
4.2.4 Identificar valores éticos deseables en un servidor público para establecer un perfil.....	160
4.2.5 Cualidades básicas en el perfil del servidor público.....	164
4.2.6 Establecer un marco jurídico ético.....	168

<b>4.3 La importancia de la educación en valores para construir una cultura de ética pública en la formación de servidores públicos.....</b>	<b>172</b>
4.3.1 ¿Qué es la educación?.....	172
4.3.2 Educación en valores.....	182
4.3.3 La importancia de la educación en valores.....	188
<b>4.4 Propuesta de política pública basada en formación ética para los servidores públicos.....</b>	<b>197</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>205</b>
<b>LISTADO DE SIGLAS.....</b>	<b>209</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>210</b>

## RESUMEN

El presente trabajo consiste en una investigación documental acerca de la importancia de la ética en la formación del servidor público en el H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán, esto para que se dé el fortalecimiento de la administración pública, a partir del cual se realizó un análisis acerca de los problemas y limitaciones en los ordenamientos éticos y acciones en la materia dentro del ayuntamiento, con la finalidad de poder proponer una política pública basada en la formación ética para los servidores al servicio del Estado.

De esta manera, la investigación incluye un marco referencial en el que se observa el contexto, en torno a los fines de la función pública, para ello se analizan los conceptos jurídicos fundamentales que conllevan la esfera jurídica de la administración pública, así como de todos aquellos ordenamientos éticos y acciones dirigidas a la formación de ética pública en los estados de Yucatán y Guanajuato, para que posteriormente se pueda aterrizar a posibles propuestas de acciones que se puedan emprender en nuestra entidad y en el Ayuntamiento de Morelia.

Los resultados alcanzados dentro de la investigación, nos llevan a decir que, la formación ética en la profesionalización de los servidores públicos es fundamental para construir una cultura de ética pública en el ejercicio de la función pública. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad, siendo la ética pública un factor clave para elevar la calidad en la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los servidores públicos.

**Palabras clave:** *Ética, servidor público, formación, función pública, comité de ética.*

## **ABSTRACT**

The present work consists of a documentary investigation about the importance of ethics in the training of public servants in the H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán, this in order to strengthen the public administration, from which an analysis was carried out about the problems and limitations in the ethical regulations and actions in the matter within the city council, in order to be able to propose a public policy based on the ethical training for the servants at the service of the State.

In this way, the research includes a referential framework in which the context is observed, around the purposes of the public function, for this the fundamental legal concepts that entail the legal sphere of public administration, as well as of all those ethical regulations and actions aimed at the formation of public ethics in the states of Yucatán and Guanajuato, so that later possible proposals for actions that can be undertaken in our entity and in the City of Morelia can be landed.

The results achieved within the research lead us to say that ethical training in the professionalization of public servants is essential to build a culture of public ethics in the exercise of public function. It refers to the criteria that the public servant must have in order to carry out their functions with a view to giving the community a good result, with public ethics being a key factor in raising the quality of public administration through honest, efficient, objective conduct and integrates of public servants.

**Key words:** *Ethics, public servant, training, public function, ethics committee.*

## INTRODUCCIÓN

Un tema que es relevante dentro del contexto formación ciudadana y cultura de legalidad, es precisamente la importancia de la ética en el servidor público, y aquí necesariamente la administración pública, ésta última porque esencialmente son los servidores públicos quienes tienen la significativa tarea de materializar el objetivo de ésta, es decir en sus labores diarias deben de buscar el bien común atendiendo y satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos. Sin embargo, en nuestra sociedad actual hay una ruptura en el vínculo existente entre el servidor público y el ciudadano, la falta de responsabilidad del primero genera un gran descontento en el segundo. Asimismo, debemos de señalar que existe una gran preocupación por el tema de la ética dentro de la vida pública y esto se debe al significativo cambio que hoy en día experimenta nuestra sociedad, nos encontramos ante el derrumbe de los valores éticos tradicionales en la sociedad, como la justicia, libertad, igualdad, tolerancia, respeto, honestidad, solidaridad, entre otros.

Este cambio del cual hablamos, implica una pérdida de principios y valores éticos fundamentales en todas las instituciones, pero especialmente en las personas, mismas que son la razón de ser y fundamento de las organizaciones e instituciones civiles, políticas, económicas y sociales. En este sentido, tanto el gobierno como la administración pública juegan un papel determinante, esto porque es a través de ellos se facilita la satisfacción de las necesidades personales y sociales. Los funcionarios públicos tienen en sus manos una tarea muy importante, y es la de responder con eficacia y eficiencia todas las demandas y necesidades de la sociedad, en donde deben de mantener un nivel de calidad en un contexto de servicio a la gente, pero en donde además de esto haya transparencia y un manejo adecuado de los recursos.

Cuando la administración pública asume el compromiso de cuidar, vigilar, incentivar y proteger la vida pública, se acredita como la institución que —con apego a valores éticos— tiene conciencia para desempeñar un papel responsable. La benevolencia de la administración pública es un pilar

fundamental para entenderla de manera positiva, dado que se ocupa de los gobernados en un sentido integral, del cual se forman las capacidades individuales y colectivas que caracterizan la vida productiva de la sociedad civil.

Es por ello que se hace necesario la importancia de una formación ética en nuestros servidores públicos en razón de considerar que se necesita mejorar la función pública para obtener mejores beneficios, avances y logros dentro de la administración pública y esto podrá favorecer el objetivo principal del Estado, el bien común.

Dentro de la presente investigación se realiza un análisis acerca de la importancia de la ética en la formación servidor público, específicamente en el H. ayuntamiento de Morelia Michoacán durante el período 2015-2018, realizando un análisis comparativo con Yucatán y específicamente con Guanajuato; se ha tomado como referencia este estado por ser el que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, realizada y publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, ocupa el primer lugar a nivel nacional como la entidad menos corrupta del país de acuerdo a los resultados de dicha encuesta, resultado derivado de las políticas públicas implementadas por el Gobierno del Estado de Guanajuato en el impulso a la cultura de la legalidad y el combate a la corrupción. Parte de las acciones emprendidas para lograr el primer lugar en mención, se realizaron por parte de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas con la implementación de diversas estrategias integrales, transversales y de largo alcance, con el involucramiento directo de la sociedad y quienes integran el Poder Ejecutivo.

Mientras tanto nuestro estado es uno de los diez estados más corruptos de México, según reportó la propia Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Es así que se tiene la finalidad de realizar un estudio comparado entre nuestra capital, parte de un estado como lo es Michoacán, en donde los altos índices de corrupción son más que preocupantes y

Guanajuato el mejor estado calificado en México, para de esta manera poder analizar la formación y actuación de los servidores públicos y muy probablemente poder obtener buenas propuestas que nos permitan el mejoramiento y progreso de la administración pública en nuestro ayuntamiento.

Es así, que el objetivo de esta investigación es realizar un estudio comparado de la ética en el servidor público entre en el H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán y Guanajuato para determinar la importancia de la ética en la formación del servidor público, esto en aras de buscar una solución ante el reclamo ético de la sociedad, brindar tanto a los servidores públicos como a los ciudadanos las herramientas necesarias para que la función pública en nuestra capital michoacana se desarrolle con bases éticas lo que permitirá el progreso de nuestro estado, de esa manera se podrá frenar fenómenos sociales y políticos como la corrupción basándose en la idea de que la política debe vincularse con la ética porque no solo basta con el derecho y la política para que la actividad pública se desarrolle de manera correcta, con lo que se pretende lograr un cambio en el comportamiento de los servidores públicos haciendo que sus conductas sean inspiradas en la ética permitiendo abatir la corrupción, cambiando la realidad de nuestro estado y ofreciéndoles mejores oportunidades y una buena calidad de vida a los ciudadanos.

Esta investigación está estructurada por cuatro capítulos, en el primero de ellos se habla en general de los conceptos jurídicos fundamentales acerca del servicio público, en donde se trata acerca de administración pública, el servidor público y la ética en relación con la administración pública, todo esto con el objetivo de centrarnos en el tema que nos ocupa, la formación ética de los servidores públicos y entender qué es, como funciona, para qué sirve, cuál es su origen y cómo ha evolucionado, todo esto nos ayudara y hará más fácil el desarrollo y comprensión de los temas mencionados.

Posteriormente, el segundo capítulo consta de un estudio acerca de dos entidades federativas como Yucatán y Guanajuato, lo cual servirá de base

para realizar un análisis comparativo con Michoacán y posteriormente con el ayuntamiento de Morelia. Se pretende analizar los ordenamientos éticos, así como las medidas que éstos estados toman para el fomento de la ética en sus servidores públicos.

Por su parte el tercer capítulo comprende lo relativo al marco jurídico de los servidores públicos en el Ayuntamiento de Morelia Michoacán, para lo cual se analizan los distintos ordenamientos jurídicos tanto de carácter federal, estatal y claro municipal. Se hace un análisis acerca de lo positivo de nuestra normatividad vigente, como también los retos que se encuentran en la administración pública municipal de Morelia, para así poder hacer posibles consideraciones.

Mientras que a lo largo del cuarto capítulo se analiza la importancia de la ética en la formación del servidor público en el H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán con base en la experiencia y análisis acerca de dos entidades federativas como Yucatán y Guanajuato, en donde se estudian aspectos de suma importancia como lo son: la cultura de legalidad para la función pública, también se habla acerca del perfil ético de los servidores públicos en la administración pública, se analiza la importancia de la educación en valores para construir una cultura de ética pública en la formación de servidores públicos, para después de ello plantear una propuesta que nos ayude a trabajar estos aspectos dentro de la función pública en el H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán.

Se hace mención de la hipótesis que es la siguiente: es importante la ética en la formación del servidor público en el H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán, mediante una educación en valores y principios éticos como justicia, libertad, igualdad, tolerancia, responsabilidad, honestidad y compromiso, para poder alcanzar los mismos estándares de eticidad que Guanajuato, misma que se corroboró, por lo cual se ratifica con esta investigación y es considerada como válida.

El objetivo de esta tesis es realizar un estudio comparado de la ética en el servidor público entre en el H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán y Guanajuato para determinar la importancia de la ética en la formación del servidor público y contribuir al fortalecimiento de una cultura de ética pública en la formación del servidor público.

## **CAPÍTULO 1**

### **CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES**

*Sumario: 1.1 Administración pública municipal, 1.2 El servidor público, 1.3 Ética en relación con la administración pública.*

En el primer capítulo de esta investigación se abordará un panorama de los conceptos jurídicos fundamentales que están relacionados con la esfera de la administración pública y el servidor público, asimismo es conveniente conocer sus funciones, atribuciones y responsabilidades que le competen, de igual manera se analiza la ética, especialmente la ética pública. Todo ello para llegar a la función pública en el H. Ayuntamiento de nuestra ciudad de Morelia, de esta manera se pretende en su totalidad estudiar los conceptos que engloban la presente investigación, para en capítulos posteriores poder aterrizar en el espacio que nos ocupa, el papel del servidor público dentro del H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán y realizar un estudio comparado con Guanajuato.

#### **1.1 Administración pública municipal**

##### **1.1.1 La administración pública**

Para poder hablar de la administración pública, primeramente, se abordará lo que es el derecho administrativo, que es la rama del derecho público que nos ocupa. Para diversos autores ha resultado complejo el tratar de conceptualizar el derecho administrativo, siendo el principal problema al que nos enfrentamos al tratar de definirlo, que él mismo abarca diferentes áreas y funciones. Algunos analistas jurídicos consideran que el derecho administrativo regula la organización y funcionamiento del poder ejecutivo, otros, que únicamente se encarga de la administración pública y de las personas administrativas que surgen de ella, mientras un tercer grupo señala que el derecho administrativo será aquél que regule las relaciones del Estado con los particulares. Dado que todas forman parte de esta área, se comparte lo expresado por Gabino Fraga que al respecto comenta: "...por una parte incluya el régimen de organización

y funcionamiento del poder ejecutivo, y por otra comprenda las normas que regulan la actividad del Estado, que se realiza en forma de función administrativa.”<sup>1</sup>

Por otra parte, Rafael I. Martínez Morales expresa: “El derecho administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones”<sup>2</sup> mientras que Jorge Fernández Ruiz, da la siguiente definición: “El derecho administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización, y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares.”<sup>3</sup> Atendiendo a ello es necesario resaltar que el derecho administrativo ocupa un lugar muy importante y privilegiado dentro del derecho y claro está, dentro de la sociedad así como en el crecimiento y desarrollo de la misma; esto porque se encarga de regir todas las relaciones dentro de la estructura y organización del propio Estado y sus órganos, favoreciendo con ello a que la administración pública, en sí del Estado con los gobernados, actuando el primero en función de la administración y con ello para que se logren las funciones para lo que ha sido creado.

Para Gabino Fraga, el “derecho administrativo será aquél que regule:

- a) *La estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.*
- b) *Los medios patrimoniales y financieros de que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.*
- c) *El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa*

---

<sup>1</sup> Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2001, p. 90.

<sup>2</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo*, México, Harla, 2008, p. 34.

<sup>3</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2009, p. 67.

d) *La situación de los particulares con respecto a la administración*<sup>4</sup>

Aparte de la concepción de Gabino, queda claro que la administración pública es pieza clave en esta investigación y por ende es necesario hablar acerca de la misma. “El verbo español “administrar” proviene del latín *ad*, traducible como hacía, y *ministrare* compuesto de *manus* y *trahere*, por lo tanto, *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa.”<sup>5</sup>

Después de haber analizado lo qué es el derecho administrativo llegamos a ver que, la administración pública se ve como una parte integrante del poder ejecutivo, y regulada por el derecho administrativo; muchos estudiosos del derecho se han dedicado a estudiar sus elementos para poder dar una definición completa, ya que no todos comparten la idea de que sea parte del poder ejecutivo; “existen autores como Fernando Garrido Falla que la interpretan como *una actividad desarrollada por el ejecutivo*.”<sup>6</sup> Aun y cuando existen discrepancias entre los autores todos de alguna manera relacionan a la administración con el poder ejecutivo, lo que genera que existan diversos conceptos de administración pública, tanto como parte integrante del poder ejecutivo, y como actividad o facultad realizada por el mismo.

Jorge Fernández Ruíz menciona que es el “conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público trata de lograr los fines del Estado.”<sup>7</sup> Mientras que Rodrigo Moreno Rodríguez indica: “la administración pública es la organización que tiene a su cargo la dirección

---

<sup>4</sup> Fraga Gabino, “Derecho administrativo”, *cit.*, p. 91.

<sup>5</sup> Morales, Adriana de los Santos, *Derecho administrativo I*, México, Red Tercer Milenio, 2012, p. 62.

<sup>6</sup> *ídem*.

<sup>7</sup> Fernández Ruiz, Jorge, “Derecho administrativo...”, *cit.*, p.279.

y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política.”<sup>8</sup>

No obstante por su parte Serra Rojas comenta que la administración pública es “una organización que tiene a su cargo la acción continúa encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como; personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares”<sup>9</sup>

Sabemos que la principal obligación del Estado es satisfacer las necesidades colectivas, lo cual realiza gracias a la función administrativa, y es por esto que surge la necesidad de que el Estado se organice de una forma especial, para poder realizar de manera eficiente sus funciones, y para poder llevarlas a cabo requiere de una organización adecuada, misma que entendemos como administración pública.

Para Acosta Romero la administración pública es:

*... la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.*<sup>10</sup>

Tratadistas como Omar Guerrero Orozco identifican la administración pública como:

---

<sup>8</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980, p. 87.

<sup>9</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2008, pp. 363-364.

<sup>10</sup> Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*, 2ª ed. Actualizada, México, Porrúa, 1998, p. 79.

*“... el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de la política del gobierno... el interés esencial de la administración pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental.”<sup>11</sup>*

Es decir, se refiere a la administración pública como la actividad diaria del gobierno, el empleo de sus facultades para cumplir con sus obligaciones y satisfacer las necesidades sociales.

Ahora bien, el Estado para lograr cumplir con sus obligaciones y llevar a cabo de forma eficaz sus funciones, recurre a la creación de instituciones, entes administrativos con atribuciones específicas, como es el caso de las secretarías de Estado, departamentos administrativos, entre otras instituciones, estableciendo así una organización administrativa. En consecuencia, para el correcto funcionamiento de la administración pública ésta se debe estructurar de una manera en la cual se establezcan cuáles son las facultades y actividades que cada institución deberá realizar y es por esto que la misma administración se divide en pública, centralizada y paraestatal.

El artículo 90 constitucional, es el fundamento de la administración pública, que textualmente señala:

*La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos.*

---

<sup>11</sup>Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1982, p. 106.

Es así que después de analizar distintas acepciones acerca de lo que es administración pública se puede deducir a manera personal que es el contenido esencial de la actividad correspondiente al poder ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general.

Como se ha venido hablando en los últimos párrafos, la administración pública depende directamente del poder ejecutivo, y por ello que también se hace necesario incluirle dentro de la investigación, sin embargo, se tiene que dejar en claro que no se habla del ejecutivo federal ni administración pública federal o estatal, ya que para esta ocasión se adentrará únicamente en cuestión municipal, refiriéndose en todo momento al H. Ayuntamiento de Michoacán.

En conclusión, la administración pública, para optimizar sus recursos y así realizar de una mejor forma sus atribuciones y cumplir con sus obligaciones, busca la mejor forma de organizarse, estructurándose en administración pública centralizada y administración pública paraestatal.

Considero importante señalar las características generales de la administración pública federal, ya que es dentro de esta esfera donde se llevan a cabo las actividades cotidianas de los servidores públicos, y donde tienen que guardar el cumplimiento al catálogo de obligaciones contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### **1.1.2 El municipio**

Para hablar de administración pública municipal, recordemos que la administración pública, como ya se dijo en apartados anteriores, es el contenido esencial de la actividad correspondiente al poder ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general. Mientras que la administración pública municipal es "la actividad que realiza el

gobierno municipal, en la prestación de bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades; garantizando los derechos de la población que se encuentra establecida en un espacio geográfico determinado, en los términos que prevén las disposiciones jurídicas que regulan la administración pública municipal.”<sup>12</sup>

Por consiguiente, lo que respecta al municipio, se tiene que decir que no sólo es la base de la división territorial y política del país, jurídicamente sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que es el espacio más adecuado para la relación gobierno-ciudadanos. “Su importancia incrementada por el paso de los años y las reformas constitucionales, así como por la realidad política y social, lo colocan como un espacio estratégico para el desarrollo nacional.”<sup>13</sup>

Es en el municipio donde los ciudadanos conviven y se relacionan cotidiana y permanentemente, donde existen múltiples intereses, se expresan los problemas sociales y se exige solución a sus demandas para ser atendidas de manera oportuna y eficiente.

Por esto se justifica y se explica la existencia de un gobierno, de una autoridad que pueda regular la convivencia y asegurar las condiciones de vida para que los ciudadanos puedan trabajar y tener una perspectiva de su futuro; ese es fundamentalmente el papel del gobierno en la localidad.

El municipio se originó al mismo tiempo que la sociedad y seguirá presente, es el espacio donde las personas realizan sus actividades, tratan de cubrir sus necesidades de vida, trabajan, estudian, se divierten y se relacionan con otras personas. Las condiciones que logren establecer los gobiernos municipales determinan su capacidad de competencia, a fin generar mejores perspectivas de desarrollo para su población. Varios son los retos de los municipios en esta etapa histórica de la evolución de nuestro país.

---

<sup>12</sup> Morales, Adriana de los Santos, “Derecho administrativo...”, *cit.*, p. 88.

<sup>13</sup> *Ídem.*

De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en su artículo segundo nos dice: “*el municipio es una entidad política y social investida de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su gobierno; se constituye por un conjunto de habitantes asentados en un territorio determinado, gobernado por un ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes.*” Asimismo, es el municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

El municipio a través de su ayuntamiento puede contraer derechos y obligaciones, es decir, puede realizar convenios o contratos con otros municipios, así como con los particulares, a efecto de prestar los servicios públicos de su competencia. “La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.”<sup>14</sup>

El vocablo *municipio* proviene del latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: “el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium*,”<sup>15</sup> que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

De aquí se deriva el concepto *muncipe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; también encontramos el uso frecuente del término *municipia*, para referirse en general

---

<sup>14</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1998, p. 197.

<sup>15</sup> Corominas, Joan y Pascual, José A., *Diccionario crítico y etimológico castellano e hispánico*, México, Porrúa, 2017, vol. IV, p. 115.

a todas las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

La Enciclopedia Espasa Calpe señala que el municipio es: “una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estados, Unión de Estados).”<sup>16</sup>

El diccionario jurídico editado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señala que el municipio es “la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del estado mexicano, municipios, estados y federación.”<sup>17</sup>

Considerando las definiciones anteriores se puede decir que el municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es, con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un estado.

Asimismo, el municipio es la expresión local del Estado, constituye la unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal y donde se da la relación más concreta y cotidiana de la vida ciudadana. Asimismo es “el contenido esencial de la actividad correspondiente al poder ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general.”<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa-Calpe, t. XXXVII, p. 50.

<sup>17</sup> Diccionario jurídico, IJ-UNAM, tomo correspondiente a las letras de la I a la O.

<sup>18</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, México, Porrúa, 1992, p. 11.

De igual manera señalemos algunos puntos como características del municipio:

- *Es el espacio de vida de todos los ciudadanos, lo conforman los ciudadanos, el gobierno y el territorio.*
- *Es una entidad política, así como también una organización comunal, la cual sirve de base para la división territorial, la organización política y administrativa de los estados en su régimen interior.*
- *Es una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende, con capacidad política administrativa.*<sup>19</sup>

Sin embargo, es decisión de los ciudadanos crear una instancia capaz de atender y organizar el servicio público y regular la vida pública. Las autoridades son designadas y nombradas por los ciudadanos pues requieren de una institucionalidad, es por ello que se convierte en una organización de carácter permanente y adquiere fortaleza legal cuando esta organización se traduce en leyes y reglamentos para asegurar que los propósitos se cumplan.

El municipio es el espacio de actuación de los gobiernos locales, está integrado por el territorio, los recursos existentes y sus habitantes. Por tanto, se considera que tiene tres elementos, sin embargo, el autor Jorge Fernández Ruiz, nos señala como elementos esenciales del municipio: el territorio, la población, el órgano gubernamental, el orden jurídico y la finalidad, y por considerar más completa esta opinión será sobre la cual se abordará.

*Territorio:* Sin duda el territorio es un elemento esencial del municipio, toda vez que constituye el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal.

*Al igual que el territorio del Estado, debe ser propio y exclusivo; en consecuencia, no puede compartir su dominio con otro u otros municipios,*

---

<sup>19</sup> Vallarta Plata, José Guillermo, “El Municipio en México. Responsabilidad del municipio en el desarrollo del país”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, 2016, p. 96, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/22.pdf>

*pues no existe territorio municipal en condominio; forma parte del territorio estatal, por ser el municipio la base de la división territorial del estado; sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir un pueblo, una sociedad, una nación, o una empresa o club, más nunca un municipio o un Estado.*<sup>20</sup>

Conviene enfatizar la compatibilidad del imperio del municipio con las protestas de la entidad federativa y aun del Estado nacional mismo sobre un mismo territorio, la cual es posible mediante la distribución de competencias entre esas tres personas de derecho público, habida cuenta que el poder municipal tiene atribuciones específicas distintas a las de la entidad federativa y de la federación. Para el autor español José Boza Moreno, “el territorio nacional viene dividido en multitud de territorios municipales limitados por fronteras particulares, que sirven de solares a los vecindarios.”<sup>21</sup>

Podemos concluir diciendo que es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos que constituyen la base material del municipio, la porción de territorio de un estado de acuerdo a su división política, es el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria. Los límites geográficos son convenciones sociales, acuerdos de dónde comienza y dónde termina un municipio, jurídicamente reglamentado sobre las fronteras y límites. Lo que está adentro y está regulado, es el territorio de un municipio en donde existe diversidad de elementos. También los territorios son diferentes, tal vez parecidos, pero no iguales pues son los elementos físicos los que determinan el medio ambiente donde se lleva a cabo la vida de los ciudadanos. Por eso es importante reconocer las actividades, características del territorio y ciudadanos para aprovecharlas al máximo con la finalidad de contribuir a mejorar las condiciones de la vida.

*Población:* El autor Martínez Gil considera como elemento más importante del municipio a la población, en su argumento indica que un territorio deshabitado

---

<sup>20</sup>*Ídem.*

<sup>21</sup>Boza Moreno, José, *El derecho en el nuevo orden doctrinal y legal*, Madrid, García Enciso, 1952, p. 31.

no puede ser municipio mientras no cuente con población, de igual manera aclara que ésta no es simplemente un conjunto cualquiera de personas, sino que se trata de un “conjunto de seres humanos permanentemente asentados en un territorio específico y relacionados por razones de vecindad”.<sup>22</sup>

Es el conjunto de individuos que vive en el territorio del municipio, son quienes realizan todas sus acciones de vida dentro de un espacio físico, ya sea para trabajar, cuidar de su salud, capacitarse, educarse y realizar actividades recreativas, entre otras cosas. La población está establecida en asentamientos humanos de diversa magnitud, conforman a una comunidad viva y poseen una compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales. Debe reconocerse que el territorio es un elemento fundamental de regulación, para garantizar su existencia, sustentabilidad y que siga siendo un espacio de vida, no solo para los habitantes actuales, sino para las futuras generaciones.

La población la conforman los ciudadanos, y una de las principales características es la diversidad en el comportamiento, gustos, actividades, etc. Es importante que el gobierno reconozca que la población es una mezcla que tiene diversidad, y éste debe enriquecerse de esa diversidad al recibir diferentes reclamos de necesidades.

*Gobierno:* En regímenes democráticos el gobierno emana de la propia comunidad y se concreta en el ayuntamiento, que es el órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal. Con base a ello, Martínez Gil señala que “las sociedades requieren de sistemas de regulación que emanen de ella misma”<sup>23</sup>, asimismo indica: “el gobierno no es una figura abstracta, se conforma por ciudadanos comunes que tienen una función específica para contribuir a regular, normar los intereses y aspiraciones de vida de la sociedad”<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Martínez Gil, Pablo, “El municipio, la ciudad y el urbanismo. Elementos del municipio” *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, 2016, p. 92. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2735/10.pdf>.

<sup>23</sup> *Ídem*.

<sup>24</sup> *Ídem*.

Con base en lo anterior, se puede decir que el gobierno como elemento del municipio es una figura creada por los ciudadanos, por la misma sociedad; cuando no existe sociedad entonces no hay gobierno. La razón por la que se creó el gobierno fue para que los servidores públicos sirvan a los demás con el objetivo de que todos vivamos mejor. El gobierno es la instancia y la fórmula jurídica legal, creados por los ciudadanos para mejorar sus condiciones de vida.

Los gobiernos locales están asumiendo nuevas competencias y nuevas responsabilidades y con ello nuevos desafíos. Tendrán que reforzar su capacidad de articulación y concertación con otras instancias estatales y no estatales.

Como es un espacio de relaciones, en el espacio local se necesita regular la vida de las personas y las relaciones entre ellas. Las personas por naturaleza tienen intereses, aspiraciones y necesidades diferentes, para que todos puedan crecer, así como también desarrollarse en un ambiente de bienestar y libertad sin afectar los intereses o las vidas de los vecinos, se regulan estas relaciones.

Por esto se justifica y se explica la existencia de un gobierno, una autoridad que pueda regular la convivencia, asegure las condiciones de trabajo y brinde a los ciudadanos una perspectiva positiva del futuro

El gobierno local es “la institución indicada para responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía; sin embargo las entidades nacionales o regionales tienen aún responsabilidades por atender, dadas las demandas de los ciudadanos.”<sup>25</sup> De aquí la relevancia de una descentralización basada en un marco jurídico que determine las facultades de los municipios, y del gobierno central.

---

<sup>25</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Las entidades federativas y el derecho constitucional. Ámbito municipal*, México, Porrúa, 2003, pp. 20-21.

En todo el mundo y en términos específicos, los municipios habían sido reconocidos meramente como administradores pues eran los gobiernos centrales quienes se encargaban de atender en su conjunto las necesidades de la población. Estas tareas se han ido descentralizando hacia los gobiernos locales; sin embargo, el simple hecho de la transferencia de funciones y recursos donde los gobiernos locales atiendan las necesidades básicas de los ciudadanos, no asegura que se lleven a cabo de manera eficaz.

Siguiendo al mismo autor, se considera que, para generar un rol protagónico del municipio, es necesario crear las condiciones necesarias para resolver de manera eficaz los reclamos de la sociedad, como espacios de participación ciudadana, modernización de los procesos de prestación de servicios, por mencionar algunos. Esto en consideración a que los gobiernos municipales requieren ir desarrollando, transformando y generando capacidades para atender los problemas. Considerando que “la habilidad técnica de los gobiernos locales no es asunto de negligencia, sino que es producto de algunas décadas en las cuales los gobiernos centrales concentraron las facultades y recursos, y eran pocos los que se encargaban de promover el desarrollo económico, el municipio gestionaba ante instancias superiores los recursos para prestar algunos servicios públicos”.<sup>26</sup>

Hoy en día, el papel del municipio es fundamental y significa un gran reto el generar esas capacidades para responder a las expectativas de los ciudadanos, donde los servidores públicos contribuyan a que la sociedad viva mejor, a que las personas tengan empleos, servicios públicos, etc. En sociedades que van creciendo y se van haciendo más complejas, los gobiernos municipales deben hacer frente y ubicarse en este nuevo contexto para desarrollar su capacidad de resolver las necesidades crecientes de los ciudadanos. Ya que hemos visto que es el municipio, vemos cómo es normado por un marco jurídico.

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p.28.

*Orden jurídico:* Otro elemento esencial del municipio es el constituido por su orden jurídico específico, al hacer referencia al orden jurídico se puede analizar con relación a la definición que nos da Roldan Xopa indicando que es el “conjunto normativo que revela autoreferencialmente sus formas de creación, las relaciones de jerarquía, pero también, sus lagunas y contradicciones de sentido. De esta suerte, el orden jurídico aparece con un grado relativo de coordinación, jerarquización y coherencia”.<sup>27</sup> A su vez está integrado por la Constitución general de la república, la particular de la entidad federativa correspondiente, ley orgánica municipal o su equivalente, ley de hacienda municipal, la ley anual de ingresos, el presupuesto anual de egresos, leyes que deberán expedir las legislaturas de los estados, para que los ayuntamientos expidan los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez, así como los propios bandos, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, de observancia en el ámbito del municipio.

Sin el orden jurídico, el municipio no podría sobrevivir, porque la población no tendría obligación exigible de contribuir a los gastos municipales, la autoridad municipal carecería de competencia, o, mejor dicho, no podría erigirse, por lo que el orden público resultaría imposible de establecerse.

*La finalidad:* Como toda organización social, el municipio tiene un fin, que para unos es determinado por las condiciones históricas y/culturales; para otros consiste en el bien común; a juicio de otros más, en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana o en el bien público temporal. Con base a ello se considera que el fin del municipio por una parte consiste en lo que Martínez Gil expresa:

*Establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, una relación social dada por razones de vecindad e intereses*

---

<sup>27</sup> Roldán Xopa, José, *Constitución y Mercado*, México, Porrúa, 2004, p. 53.

*comunes derivados de esta última, con sujeción a un régimen jurídico propio, relación que permanece en un proceso cotidiano de renovación y reelaboración, expresada en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus vecinos —o cuando menos del sector más influyente de los mismos—, de la supervivencia del municipio.*<sup>28</sup>

Por otra parte, “el fin del municipio incluye la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general más elementales de la población y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad”.<sup>29</sup> Por tanto, la prestación de los servicios públicos, satisfactorios de las necesidades elementales de carácter general producidas por la convivencia vecinal, se insertan en el fin del municipio. Con base en lo anterior y en los términos de la fracción III del artículo 115 constitucional, son los siguientes servicios: los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones y rastro.

Además, el municipio tiene también la finalidad consistente en realizar la obra pública municipal, entendida ésta como “la llevada a cabo por el municipio o en su nombre, sobre un inmueble dado, en respuesta al interés de la comunidad, destinada al servicio del gobierno y de la administración municipal, al ejercicio de las funciones públicas municipales, a los servicios públicos propios de la municipalidad, o al uso público”.<sup>30</sup>

La explicación de la finalidad del ente municipal en los términos antes expresados resulta mucho más realista y valedera que las utópicas que identifican el fin del municipio con el bien común, el bien público temporal u otros valores impregnados de nobles ideales que la historia y la realidad cotidiana se encargan de desmentir rotundamente bajo el golpe demoledor del caciquismo y de la arbitrariedad, especialmente en los pequeños municipios.

---

<sup>28</sup> Martínez Gil, Pablo, “El municipio, la ciudad...” *cit.*, p. 9.

<sup>29</sup> *ibídem*, p. 10.

<sup>30</sup> *ídem*.

Por ello, creemos ser realistas al afirmar que el municipio subsiste porque así lo decide el sector dominante, que no necesariamente el más numeroso de la población, a condición de que el Estado lo apruebe.

Asimismo, se debe abordar acerca del marco jurídico del municipio, éste se compone por la estructura jurídica del municipio, por el artículo 115 constitucional, por las Constituciones estatales y por las leyes orgánicas municipales.

*Estructura del Estado mexicano:* El Estado mexicano es una federación, en tanto que está constituido por estados libres y soberanos, asimismo, dichos estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. De esta manera se constituyen los tres órdenes de gobierno.

*Artículo 115 constitucional.* - El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases del municipio en nuestro país. A partir de 1917 este artículo ha sido reformado en nueve ocasiones con objeto de ir adaptando la figura del municipio a la realidad nacional.

*Constituciones políticas estatales.* Las Constituciones de los estados deben respetar las atribuciones establecidas a favor de los municipios por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y pueden agregar otras en tanto no se opongan a ésta. En términos generales, las Constituciones estatales incluyen un título especial dedicado al municipio libre, dentro del cual se establecen las reglas de integración de los municipios de cada estado; las disposiciones relativas a las autoridades municipales; los requisitos para ser autoridad municipal; sus facultades y obligaciones; la duración de sus cargos; las autoridades auxiliares del ayuntamiento, y las bases para la suspensión o desaparición de un ayuntamiento y revocación o suspensión del mando de alguno de sus miembros a cargo de la legislatura local.

Asimismo, y en concordancia con la Constitución general, las constituciones estatales reconocen la personalidad jurídica de los municipios y facultan a los

ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que expidan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

De igual manera se les otorgan facultades para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de desarrollo urbano, zonificación, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra, licencias y permisos para construcciones, y participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

*Leyes orgánicas municipales.* En términos del artículo 115 constitucional, al municipio se le reconoce personalidad jurídica propia. En este sentido, y al ser la base de la organización política y administrativa de los estados, el municipio constituye una persona jurídica de derecho público, así que debe regularse, entre otras cosas, su organización administrativa, estableciendo la forma en que las autoridades municipales deberán conducirse durante su encargo.

Estas disposiciones deben ser emitidas por los congresos estatales de acuerdo con las modalidades que cada uno adopte sobre la materia. Dichas disposiciones se establecen en las leyes orgánicas municipales o de la administración municipal que cada Legislatura deberá emitir en acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Constitución del estado de que se trate.

En los municipios no hay división de poderes como en el poder ejecutivo, legislativo y judicial, se hace sólo una unificación de estas actividades, con una multiplicidad de funciones y tareas para servir a los ciudadanos, por lo tanto, los gobiernos tienen una autoridad que emana de los propios ciudadanos, por lo tanto, están facultados para regir y regular. El gobierno tiene personalidad jurídica para establecer acuerdos, es el encargado de tomar decisiones, establecer políticas, manejar recursos y conducir hacia mejores condiciones de desarrollo, que aseguren el bienestar.

Como ya se apuntó en el tema anterior, el gobierno local es la institución indicada para responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía y se hace fundamental que el nuevo rol del municipio y el proceso de descentralización se base en un marco jurídico que determine las facultades de los municipios, y del gobierno central.

*Reglamentación municipal:* Al ser el municipio la institución más cercana al ciudadano, es necesaria la existencia de un marco jurídico que regule sus acciones. Este marco jurídico debe hacer las consideraciones necesarias referentes a las particularidades sociales, culturales, económicas y políticas, además de enfocar sus esfuerzos al logro del bienestar socioeconómico.

Por mandato constitucional, los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria. Se entiende por facultad reglamentaria, la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales, en medidas administrativas adecuadas al municipio. El objetivo primordial será la regulación de las relaciones que se dan entre los elementos básicos del municipio: población, territorio y gobierno. Una constitución estatal no puede contradecir la constitución nacional y los reglamentos de tercer nivel están supeditados a las demás constituciones. Ya que vimos el marco jurídico constitucional y local, veamos ahora el ayuntamiento, así como cuáles son sus facultades y obligaciones.

### **1.1.3 El ayuntamiento**

La naturaleza de esta investigación nos lleva a la necesidad de analizar el ayuntamiento así como lo que de éste se deriva, la palabra Ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues “significa reunión o congregación de personas”<sup>31</sup>, de igual manera etimológicamente “proviene del latín *audiuntum*, supino de *audiungere*, que significa *unir* o *juntar* y que dio

---

<sup>31</sup> Reynoso Soto, Selene Rosa María y Villafuerte Eudave, Miguel Ángel, *Manual básico para la administración municipal*, 4a. ed., Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2003, p. 16.

lugar en el castellano antiguo al verbo *ayuntar*, que significa juntar. Así, un Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo".<sup>32</sup>

El Ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica, como diría Reynoso Soto, "es el cuerpo de representación popular que ejerce el gobierno y la administración municipal".<sup>33</sup> De acuerdo al concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia y no existe autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado. El Ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

El municipio a través de su Ayuntamiento puede contraer derechos y obligaciones, es decir, puede realizar convenios o contratos con otros municipios, así como con los particulares, a efecto de prestar los servicios públicos de su competencia. "La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales."<sup>34</sup>

El municipio es administrado por tres partes que integran el Ayuntamiento, siendo las siguientes: un presidente municipal, regidores y síndicos; respecto al número de síndicos y regidores, el municipio se acata a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

El presidente municipal, el síndico y los regidores son elegidos popularmente, duran en su cargo un periodo de tres años y no se pueden reelegir para un periodo inmediato.

---

<sup>32</sup> *Ídem.*

<sup>33</sup> *Ídem.*

<sup>34</sup> Sánchez Gómez, Narciso, "Primer curso de...", *cit.*, p. 197.

Su ayuntamiento tiene facultades para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general en su circunscripción territorial, conforme a las bases normativas que señale la legislación local.

El Ayuntamiento se le considera como un órgano colegiado, en virtud que actúa en equipo, y asume la representación del municipio, sus integrantes son electos por votación popular, libre, secreta y directa. El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de cabildo y se da constancia de ellas en un libro que se llama *Libro de Cabildo*, que contiene las actas de cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al secretario del Ayuntamiento.

## **1.2 El servidor público**

Para poder hablar del servidor público en el H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán, primeramente, se abordará el tema de los servidores públicos, partiendo del surgimiento de éstos, el régimen jurídico que los resguarda y regula, así como las obligaciones y responsabilidades inherentes a ellos, puesto que están al servicio de los particulares además de las relaciones que surgen frente a otros organismos. Asimismo, estudiaremos en este apartado a la administración pública municipal, ello por tratarse del entorno donde se centra nuestro campo de estudio; para así poder aterrizarlo a un espacio y tiempo en específico como lo es la capital michoacana durante el periodo 2015-2018.

Es evidente que para lograr que todas las instituciones que integran a la administración pública funcionen, es necesario el recurso humano, es decir, las personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado y que “tendrán una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos.”<sup>35</sup> El servidor público como ya se mencionaba en líneas anteriores,

---

<sup>35</sup> Chuayffet Chemor, Emilio, *Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1983, p. 27.

es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión y que se encuentra subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, y que se encuentra obligado a observar una conducta en base a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

### **1.2.1 Diversas concepciones acerca del servidor público**

Ahora bien es necesario analizar lo que es el servidor público, ya que es parte fundamental dentro de ésta investigación, para ello veamos que la definición de servidor público en el contexto del derecho administrativo mexicano, “son las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública”.<sup>36</sup>

Para Sergio García Ramírez, el servidor público “es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél.”<sup>37</sup>

El autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero señala que:

*“Se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión en el gobierno federal, en el gobierno del distrito federal, en los gobiernos estatales o en los gobiernos municipales.”<sup>38</sup>*

---

<sup>36</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, “Estudios de derecho...”, *cit.*, p. 11.

<sup>37</sup> García Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Erika, *Derechos de los Servidores Públicos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública –UNAM, 2002, p. 44.

<sup>38</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, 4a ed., México, Porrúa, 2007, p. 5.

De las definiciones antes mencionadas, podemos considerar que la última puede ser considerada como la más completa y clara, ya que engloba en su contexto lo que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y otras disposiciones legales relacionan con la figura del servidor público.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial de la federación, los funcionarios y empleados, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal. Por su parte, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que son sujetos de esa ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Las constituciones de los estados de la república precisarán, para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

Ahora bien, no obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos describe lo que debe entenderse por servidor público, es importante señalar que doctrinalmente existen diversas denominaciones para referirnos a dicho concepto, aunque en esencia no tienen el mismo alcance, sin embargo, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario, empleado u otros, pues no sólo se refiere a éstos sino que, adicionalmente, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, entre otros, además que es el término utilizado en la Constitución Federal.

El uso cotidiano de ciertos términos, no logra captar en su integridad al concepto con el cual se identifica a un fenómeno en especial, y llega a confundir a uno con otro que le es semejante, pero que guarda diferencias respecto al primero, llegándose al extremo de manejarlos como verdaderos sinónimos; por lo que es necesario formular las distinciones del caso y delimitar el alcance preciso de cada concepto. Así pues, sucede en nuestra materia que, “cuando el común de la gente en México identifica como sinónimos los términos: burócrata o trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado y servidor público, y los utiliza indistintamente para designar en la mayoría de las veces peyorativamente a quien ha hecho de la administración pública su *modus vivendi*”.<sup>39</sup>

Sin embargo, tal sinonimia no existe en la realidad, ya que en tanto el burócrata se da en cualquier organización pública o privada, entre funcionario y empleado públicos existe una tradicional diferenciación, y, además, servidor público es un concepto más amplio que ambos, por lo mismo, rebasa la idea que acerca de la función pública, al abarcar “la acción de servidor público a personas que no guardan una relación de carácter laboral con respecto al Estado, relación que sí se da necesariamente en la susodicha función pública”.<sup>40</sup>

En base al tema de los servidores públicos, el artículo 108 Constitucional es bastante explícito al definir a quienes serán considerados como servidores públicos, ya que este reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública, incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados. Si bien esta definición proporcionada por el texto constitucional es explícita, también nos otorga un campo bastante amplio para ser considerado servidor público, lo que podría generar confusión al momento de pretender

---

<sup>39</sup> Fernández Ruiz, Jorge, “Las entidades...”, *cit.*, pp. 20 y 21.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 22.

aplicar algún régimen jurídico, por lo que se considera conveniente señalar que al hablar propiamente de los trabajadores al servicio del Estado se clasifican en:

*Altos funcionarios. Son las personas de primer nivel en el ejercicio de la administración pública. Su función se identifica con los fines del Estado; sus actos trascienden a los particulares y afectan o comprometen al Estado. La nota característica de esta categoría dentro de la administración pública es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados o logrados por la vía del sufragio es mucho más marcada que en los niveles inferiores e implica en la mayoría de las veces la culminación de la carrera dentro del servicio civil.*

*Funcionario. La persona que realiza una función pública, que tiene poder de decisión, mando de persona, y ejercicio de autoridad.*

*Empleado. Es toda persona física que presta un servicio para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario.<sup>41</sup>*

La doctrina realiza también una clasificación basándose en los siguientes supuestos: “a) en la duración en el empleo, b) de su retribución, c) de la naturaleza del derecho que regula la relación, d) del tipo de sus funciones, e) del tipo de ordenamiento que regula su actuación.”<sup>42</sup>

Sin embargo, todas estas clasificaciones pueden ser objetadas, ya que ninguna cuenta con los elementos suficientes para lograr una significativa diferencia entre las categorías objeto de este apartado.

Por lo tanto, se considerará funcionario o servidor público a aquél que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando.

---

<sup>41</sup> Fernández Ruiz, Jorge, “Derecho administrativo...”, *cit.*, p.92.

<sup>42</sup> *Ídem.*

*El servidor público ha generado diferentes cuestiones respecto de su condición frente al Estado, ya que no obstante que se le ha identificado como un elemento esencial de los órganos de la administración pública sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos, obligaciones e intereses particulares. A través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al órgano administrativo, como persona física también expresa su voluntad en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.*<sup>43</sup>

Se está de acuerdo con Adriana de los Santos Morales cuando en su obra Derecho Administrativo I, cita lo argumentado por el Instituto Nacional de la Administración Pública e indicar que esta conjetura al igual que otras ha sido descalificada, “ya que entre el servidor público y el Estado solo existe una relación de servicios, la actuación del servidor público en ejercicio de sus facultades conferidas al órgano solo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de los derechos y obligaciones que como persona física tenga, y como servidor público puede oponer al ente público, en ejercicio de sus derechos y obligaciones.”<sup>44</sup>

Después de analizado el concepto de servidor público y con base en lo anterior, se hace necesario señalar la función que realiza también llamada servicio público y de esta manera comprender los derechos, prerrogativas y obligaciones que a éste le asisten. Además, la responsabilidad que adquiera cuando así lo amerite de acuerdo al ejercicio de sus funciones que, por ejemplo, puede ser de tipo civil, administrativo y en algunos casos penal.

Andrés Serra Rojas define al servicio público como:

*El servicio público es 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,*

---

<sup>43</sup> Morales, Adriana de los Santos, “Derecho administrativo...”, *cit.*, p. 103.

<sup>44</sup> Instituto Nacional de la Administración Pública, “El Derecho Disciplinario de la Función Pública”, en Morales, Adriana de los Santos, “Derecho administrativo...”, *cit.*, p. 100.

*continua, y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.*<sup>45</sup>

Es necesario señalar que estos servicios públicos han sido clasificados de distintas formas y bajo amplios criterios, por lo que es oportuno señalar lo que la autora en comentario indica al respecto, considerando la clasificación de los servidores públicos conforme al nivel de competencia:

- a) *Federales. La distribución de energía eléctrica, el transporte público.*
- b) *Locales. Todos aquellos desempeñados por los gobiernos de las entidades federativas o bien concesionados por los mismos y cuya gestión no le haya sido reservada constitucionalmente a la Federación.*
- c) *Municipales. Los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, etc. Así como los que determinen sus legislaturas locales.*<sup>46</sup>

Algunos de los elementos de los servicios públicos son:

- *Es una creación jurídica, no hay servicio público sino hay una norma que lo cree.*
- *Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida.*
- *Su desempeño requiere de una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida.*
- *Su ofrecimiento está desprovisto de lucro.*
- *Su actividad se rige por reglas de Derecho Público, aun cuando sea prestado por particulares concesionarios.*<sup>47</sup>

En conclusión, dentro de la conceptualización que se hace de lo que debe entenderse por servidor público, específicamente, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra una

---

<sup>45</sup> Serra Rojas, Andrés, "Compendio de Derecho Administrativo", Citado por Morales, Adriana de los Santos, "Derecho administrativo...", *cit.*, p. 101.

<sup>46</sup> Morales, Adriana de los Santos, "Derecho administrativo...", *cit.*, p. 101.

<sup>47</sup> Martínez Morales, Rafael I., "Derecho administrativo", Citado por Morales, Adriana de los Santos, "Derecho administrativo...", *cit.*, p. 101.

doble condicionante para que se actualice la hipótesis, esto es, que la persona desempeñe un empleo, cargo o comisión, en la administración pública.

Es así que el servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

### **1.2.2 Derechos y obligaciones de los servidores públicos**

Las obligaciones impuestas a los servidores públicos emanan de la Constitución y del ámbito legal y reglamentario, como primera obligación tienen el de presentar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que emanen de ella.

Para todos los servidores públicos, sean funcionarios o empleados, la Constitución prevé ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos valores tutelados son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. En aras de proteger estos valores el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece las obligaciones de éstos las cuales en caso de incumplimiento serán sujetos a un régimen de responsabilidades contemplados en la Ley en comento.

Del mismo modo el artículo 80 de la mencionada Ley, establece la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial, siendo esta obligación únicamente para los servidores públicos que ostenten los cargos de jefe de departamentos y niveles superiores. Así como el de abstenerse dar dádivas, regalos, beneficios etc., para él, su cónyuge y familiares hasta cuarto grado.

Asimismo, el artículo 44 de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado también prevé una serie de obligaciones inherentes al trabajador.

Por otra parte, las leyes laborales también prevén para los trabajadores de la administración pública una serie de obligaciones inherentes a su relación laboral o de servicio. El artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo prevé las obligaciones de los trabajadores de la administración pública paraestatal que se rigen por tal ordenamiento.

Por lo que hace a los derechos de los servidores públicos Gabino Fraga considera que se deben tomar en consideración los siguientes elementos para poder precisarlos:

1. *El funcionario o empleado en su carácter de titular de un cargo, tiene facultades respecto de los particulares. Tales facultades constituyen la esfera de competencia que forma el cargo público.*
2. *Las obligaciones y derechos del funcionario o empleado constituyen una situación jurídica general, o establecida para individuos en particular.*
3. *El hecho de que sea una ley la que defina la situación del empleado o funcionario, no debe ser un motivo para negar la existencia de derechos a su favor, pues la Ley se considera como una de las fuentes del derecho.*
4. *No se puede negar la existencia de un derecho solo porque no sea de índole patrimonial.*
5. *El respeto en favor del empleado, de las prerrogativas que la ley otorga no es incompatible con ir adaptando el servicio a las necesidades que el Estado debe satisfacer.<sup>48</sup>*

Los derechos de los servidores públicos regulados en los ordenamientos antes señalados, se pueden resumir en: derecho al ascenso, derecho al sueldo o salario, derecho de asociación sindical, derecho a huelga, derecho a ventajas económicas como compensaciones, horas extras, gastos de representación, gratificaciones, aguinaldos, derecho a la seguridad social, pensiones, jubilaciones, etc.

Además de los ya enunciados se agrega el primero y más importante que es el derecho al cargo o empleo para el que son designados y el derecho a la

---

<sup>48</sup> Fraga Gabino, "Derecho administrativo", *cit.*, pp. 142-143.

inamovilidad de sus puestos. Es bien sabido que dentro de la legislación mexicana existe la facultad expresa de "... crear y suprimir empleos públicos de la federación" cual es indiscutible. Lo que si genera un punto de controversia es el surgimiento del problema de la inamovilidad de los servidores públicos, ya que existe gran diversidad de opiniones en la doctrina para resolver este problema; en el sistema legal mexicano pueden distinguirse al respecto tres categorías de disposiciones a) unas, conforme a las cuales el poder público pueden hacer libremente remociones; b) otras, en las que se fija un término a la duración del cargo y c) por último, las que establecen la facultad de remoción sólo por causas especiales y de acuerdo con un procedimiento.<sup>49</sup>

### **1.2.3 Responsabilidad de los servidores públicos**

La omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores públicos la función pública, puede dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades: la penal, la civil, la política y la administrativa.

En lo que hace al tema de la responsabilidad, cabe considerar que el titular del órgano administrativo se encuentra en una doble relación con la organización a la que pertenece. "Cuando actúa *hacia dentro de la administración* es decir, como sujeto de derecho con derechos y obligaciones propios diferentes a los de la organización y cuando actúa *hacia fuera* y en interrelación con otras personas físicas o jurídicas ajenas a la organización".<sup>50</sup> Además es necesario señalar que "la responsabilidad es control y garantía: es garantía de los ciudadanos, pero también es un principio de orden y un instrumento de control del poder."<sup>51</sup>

Asimismo, se debe hacer mención de los tipos de responsabilidad, el autor Rafael I. Martínez Morales señala las siguientes:

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p.144.

<sup>50</sup> Martínez Morales, I. Rafael, "Derecho...", *cit.*, p. 30

<sup>51</sup> Reynoso Soto, Selene Rosa María y Villafuerte y Eudave, Miguel Ángel, "Manual básico...", *cit.*, p. 21.

*Responsabilidad Política:* Este tipo de responsabilidad “se da cuando un detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que ha sido asignada.”<sup>52</sup>

El cumplimiento de esta responsabilidad se ejerce mediante, juicio político que será el control que ejercen las cámaras del Congreso de la Unión sobre otros órganos del gobierno federal, con el objeto de hacer efectiva su responsabilidad conforme a las causas expresadas en la Constitución mediante un procedimiento especial

Burgoa define al juicio político como: “El procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable.”<sup>53</sup>

Esta responsabilidad se encuentra prevista en los artículos 109 fracción I y 110 constitucionales, y en el título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y señala los sujetos a juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

*Responsabilidad Penal:* La responsabilidad penal se configura por los actos u omisiones, que constituyen infracciones considerados delitos por el código penal federal o leyes especiales. Los delitos cometidos por servidores públicos han sido catalogados por el código penal en dos grupos:

- a) *Delitos propios de los servidores públicos.*
- b) *Aquellos delitos en los que la figura del servidor público produce un agravamiento de la sanción.*<sup>54</sup>

En el primer grupo se encuentran abuso de autoridad y violación de deberes públicos, cohecho y tráfico de influencias, malversación de caudales públicos,

---

<sup>52</sup> Martínez Morales, I. Rafael, “Derecho...”, *cit.*, p. 33.

<sup>53</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1968, p. 89.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 55.

negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito; mientras que el segundo grupo estará conformado por: delitos de violación de domicilio, de secreto, atentado y resistencia a la autoridad, usurpación de autoridad, títulos y honores, denegación y retardo de justicia, evasión y quebrantamiento de pena, defraudación, rebelión y falsificación de sellos.

En el caso de que algunos funcionarios tengan la protección constitucional del fuero, como requisito para ser procesados, sería necesaria la declaratoria de procedencia que dicte la cámara de diputados. La responsabilidad penal tiene sus fundamentos constitucionales en los artículos 109 Fracción XI y 111, además de lo establecido por el título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

*Responsabilidad Civil:* “Esta responsabilidad se prevé como el daño que causen los funcionarios a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones.”<sup>55</sup> Este daño puede ser económico, y consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o bien, daño moral, entendiéndose por éste la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro honor, reputación, configuración vida privada y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás. La responsabilidad civil se exigirá de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1916 y 1928 del código civil federal.

También existe la responsabilidad de naturaleza civil para con el Estado, que es aquella en la que incurren los funcionarios y empleados, por sus actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, estimable en dinero, que afecte a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal, o el patrimonio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos. Este tipo de responsabilidad tiene su base en la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la

---

<sup>55</sup> Martínez Morales, I. Rafael, “Derecho...”, *cit.*, p. 34.

Federación y su Reglamento, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, o bien en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

*Responsabilidad Administrativa:* Se encuentra prevista en los artículos 109, fracción III y 113 constitucionales, y en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este tipo de responsabilidad se establece para todos los servidores públicos, por actos u omisiones en los que incurran, y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de salvaguardar los principios antes señalados y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, las cuales pueden ser:

- I. Apercibimiento privado o público.
- II. Amonestación privada o pública.
- III. Suspensión.
- IV. Destitución del puesto.
- V. Sanción económica.
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Es así que el servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia. Podemos decir que el servidor público es aquella persona que presta sus servicios al Estado o a la administración pública. Desempeña una función de servicio por lo que es necesario exigirle el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

### 1.3 Ética en relación con la administración pública

Dentro de este apartado abordaremos la ética en el servidor público, para lo cual partiremos entendiendo qué es la ética, cuáles son sus características, así como la relación que esta disciplina guarda con la administración pública para después poder aterrizar en el campo que nos ocupa, el H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán. Sin duda alguna la excelencia en la gestión de los intereses colectivos no se puede alcanzar sin educar a los servidores públicos en sólidos criterios de conducta ética. Por lo tanto el comportamiento correcto de estos “es una condición *sine qua non* para una buena administración y éste comportamiento adecuado lo muestra la ética, ésta es una disciplina de conocimiento que estudia las actitudes de los hombres y las clasifica en virtudes y vicios, en acciones buenas o malas, debidas e indebidas, convenientes y nocivas, y enseña cuales son aquellas dignas de imitar”.<sup>56</sup>

La ética, en el ámbito de lo público, ha sido invocada desde tiempos antiguos, pudiéndose remontar, incluso, al *Código Hammurabí*, o la *Ética de Nicómaco* de Aristóteles o, siglos después, la *Ética de la Responsabilidad* de Max Weber.

Es así que la ética da al hombre conocimiento que le permite saber elegir correctamente en cada acto que realice. Al respecto, Aristóteles señala lo siguiente:

*Tanto la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre que está en nuestro poder el no, lo está el sí, de modo que si está en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, asimismo, para no obrar cuando es vergonzoso.*<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Bautista, Oscar Diego, *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*, México, UPN-Universidad Pedagógica Nacional, 2005, p. 68.

<sup>57</sup> Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, México, Aguilar, 1982, p. 36.

Sería importante analizar algo que Bautista menciona “existen servidores públicos honestos y con dignidad, personas con respeto a su trabajo y comprometidas con sus tareas las cuales contribuyen con su esfuerzo a la marcha y desarrollo de las instituciones”.<sup>58</sup> Sin embargo –continúa diciendo-, “también existen muchas personas que sin tener una vocación, ni espíritu para el servicio público viven a costa de éste y están inmersos en las instituciones públicas”.<sup>59</sup>

Con base en lo anterior, se considera que el autor tiene razón, ya que no se puede generalizar y decir que todos los servidores públicos actúan de una manera correcta y apegada a la legalidad, o de forma contraria decir que los públicos son deshonestos, abusivos, que actúan de manera impropia a como se deberían de desempeñar dentro del ejercicio de sus atribuciones, esto porque es erróneo y subjetivo hacer una aseveración de ese tipo, sin embargo, es evidente que en la administración pública si hay fallas y deficiencias que merman el carácter de la función pública y que se debe de fortalecer el ejercicio de los servidores públicos para que estos se desempeñen dentro de un grado de mayor eficiencia y eficacia que conlleve a la administración pública a obtener mejores resultados en beneficio de la sociedad y de los fines del Estado.

Siguiendo a Bautista, él considera que uno de los elementos principales para combatir las prácticas indebidas de los políticos y funcionarios públicos, es estableciendo barreras que prohíban conductas indeseables y fomentando las conductas deseables mediante principios y valores éticos sólidos que respalden su conducta, con lo cual estamos totalmente de acuerdo. Por tanto en palabras del autor “es importante que aquellos individuos que laboran en instituciones públicas tengan una formación íntegra con una amplia visión, con

---

<sup>58</sup> Bautista, Oscar Diego, *La ética en los servidores públicos*, México, UPN-Universidad Pedagógica Nacional, 2001, p. 85.

<sup>59</sup> *ídem.*

sentido de responsabilidad, lealtad a la institución y compromiso con los objetivos de la misma”.<sup>60</sup>

Siguiendo a Bautista, quien considera que “para la prestación de un servicio a otro individuo por sencillo o simple que sea se requiere de dos cosas: compromiso con el trabajo y respeto hacia la persona a quien se le sirve”,<sup>61</sup> Si tomamos en cuenta esto, se puede considerar que cuando el servicio no es a un individuo sino a una comunidad, el compromiso es mayor, y lo es aún más, si éste servicio es público y proviene del Estado.

Una de las funciones de todo gobierno es servir a su comunidad, por esta razón aquellos individuos que laboran en la administración pública se les denomina servidores públicos. Estos tienen una enorme responsabilidad al asumir un cargo público porque deben coadyuvar a la resolución de conflictos de interés común, así como a la satisfacción de las necesidades colectivas en aras de alcanzar el bien común.

Interpretando al filósofo Aristóteles en su obra *Ética Nicomaquea*, consideraba que asumir un cargo público implica tener vocación y compromiso por los asuntos públicos, así como responsabilidad para con la comunidad.<sup>62</sup> Por ello, es importante que el servidor público cuente con personalidad autónoma y principios sólidos que le impida realizar actos indebidos o ceder a propuestas reprobables. Es así que todo servidor público que cuente con valores éticos deberá ser una persona capaz de rescatar el sentir de la comunidad, así como de tomar en cuenta las reacciones de la opinión pública, los prejuicios, las tradiciones, los regionalismos, etcétera, de los gobernados.

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p.88.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p.90.

<sup>62</sup> Aristóteles, “*Ética...*”, *cit.*, pp. 93-107.

### 1.3.1 Diversas concepciones acerca de la Ética

La Ética es la disciplina de conocimiento que tiene como objeto, el estudio de los distintos caracteres, hábitos, actitudes y costumbres del ser humano. “El concepto de *"ethiké-ética"* toma su nombre de la palabra *"ethos"* que significa costumbre o hábito, el cual a su vez es un efecto del carácter.”<sup>63</sup>

Para estudiar esta disciplina analicemos a grandes pensadores como Platón y Aristóteles. El pensamiento de Platón se concentra en los denominados *diálogos*, en los cuales recurre continuamente al mito como medio explicativo. “En esencia la filosofía platónica es un complemento y una ampliación de la filosofía socrática.”<sup>64</sup>

Para Platón:

*La ética es la reflexión sobre la conducta humana orientada a resolver algunos problemas fundamentales como: llevar las riendas de la propia conducta superando la animalidad que existe en el ser humano, además de cómo integrar los intereses individuales en un proyecto común que haga posible la convivencia social, y finalmente cómo alcanzar la felicidad.*<sup>65</sup>

Este pensador griego trataba de encontrar en el ámbito ciudadano la respuesta a los problemas de la ética, intentando dar con las referencias fundamentales de los sentidos de la *virtud* o de los modelos de conducta propuestos por el contexto social, Platón no podía concebir una ética sin esa relación directa a su valoración social. “En su intento por justificar los valores éticos va más allá y recurre a un marco más general, en el que puede realizarse una concepción de la justicia independiente de la concreta realidad política de su tiempo.”<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Bautista, Oscar Diego, *et al.*, *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2014, p. 24.

<sup>64</sup> Martínez Huerta, Miguel, *Ética con los clásicos*, México, Plaza y Valdés, 2000, p. 83.

<sup>65</sup> Ayllón, José Ramón, *Introducción a la Ética: historia y fundamentos*, España, Tecnos, 2006, p. 21.

<sup>66</sup> *Ídem.*

La propuesta política de Platón es utópica y, como toda utopía, se define en contraste con la realidad histórica a la que se contrapone. Sobre la definición del bien, Platón lo concibe como “algo especificable en reglas que puedan gobernar la conducta, en las que un hombre no ordenado dejaría de participar como agente, una persona mala por ende no puede compartir la vida social,”<sup>67</sup> además presenta cuatro virtudes sobre las cuales gira toda la vida moral.

Platón, considera que al final de cuentas la virtud y la felicidad son formas ideales que pertenecen al mundo de las ideas y no al de los sentidos, pues no es posible tener un objeto llamado justicia del que todos aseguran que es así, pero nos encontramos en la presencia de éste. En este orden de ideas Platón concluye que, “quien puede gobernar mejor en una sociedad es el filósofo, único ser que puede comprender las formas ideales y saber distinguir las de los sentidos, sin importar que los beneficios puedan derivarse o no de la acción injusta”.<sup>68</sup>

Analizando todo lo anterior se puede aseverar que aquellos interesados por las cuestiones políticas tienen que conocer sobre la naturaleza del hombre, sus diferentes caracteres y formas de conducta, conocimientos que corresponden al objeto de estudio de la Ética, la “que de alguna manera no es más que una parte del saber de la ciencia política”<sup>69</sup>

Pero la Ética no solamente estudia las costumbres y características de los individuos, sino que las clasifica en aquellas que son convenientes o nocivas, benéficas o perjudiciales, buenas o malas para un individuo y para la sociedad, porque “cuando se hace referencia a la importancia de la ética en el hombre se parte de las actitudes positivas, de buenos principios, de las virtudes del hombre”.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Zaragoza Martínez, Edith, *et al*, *Ética y derechos humanos*, 6ª Ed., México, IURE editores, 2011, p. 18.

<sup>68</sup> Ayllón, José Ramón, “Introducción a la...”, *cit.*, p. 21.

<sup>69</sup> Aristóteles, “*Ética...*”, *cit.*, p. 160.

<sup>70</sup> *ídem*.

Cuando un gobernante no se preocupa por las actitudes de su pueblo e ignora el uso e importancia de la ética, tarde o temprano enfrentará problemas como resultado de su irresponsabilidad. Todo ser humano posee un potencial ilimitado para realizar actos, y estos bien pueden ser positivos o negativos. Desgraciadamente como dijera Aristóteles: “la bajeza de los seres humanos es una cosa insaciable... porque en su naturaleza el apetito es ilimitado y la gran mayoría de la humanidad viven para satisfacer su apetito.”<sup>71</sup>

Por la ética, los gobernantes pueden orientar el comportamiento de los individuos, con ella se determina la justicia o injusticia de los hombres, se eleva la cultura política de un pueblo; por ella, los hombres están bien consigo mismos y si ello es así, lo estarán con respecto de los demás. Por ella es posible hacer que los ciudadanos sean personas dotadas de virtud capaces de emprender acciones bellas y nobles. La ética señala que toda actitud tiene extremos ya sea por defecto o falta, ya sea por exceso o demasía, y que lo mejor es estar en el justo medio, en el equilibrio.

### **1.3.2 Ética pública**

Las sociedades modernas exigen gobiernos promotores de un desarrollo sustentable y equitativo, además de que disminuyan la corrupción. En las diversas áreas de la administración pública destacan los siguientes factores como elementos clave de un buen gobierno: transparencia, eficiencia, eficacia, austeridad, rendición de cuentas, respeto a los derechos humanos y legalidad. En México es necesario reforzar la ética pública para abatir los altos niveles de corrupción. El comportamiento ético del servidor público se relaciona con principios y valores como son integridad, honestidad, transparencia, capacidad y liderazgo, es parte del capital social de un país y condición necesaria para mejorar el servicio que ofrecen los gobiernos y para abatir la corrupción. Por ello, es imprescindible establecer sistemas, programas y mecanismos eficientes que promuevan la importancia de la ética pública. Finalmente se

---

<sup>71</sup>Aristóteles, *Política*, Colombia, Austral, 2011, p. 69.

destaca que “la sociedad debe premiar o castigar en las urnas el desempeño del gobierno; ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones sociales; exigir la aplicación indiscriminada de la ley y; observar, en todo momento, un comportamiento ético”.<sup>72</sup>

La ética proyecta al ser humano hacia una finalidad, le hace auto determinarse, dándole a su vida sentido y calidad. Por lo tanto, las normas a las que hace referencia la ética apuntan a su valor fundamental: lo bueno y lo justo. Veamos que “la ética como filosofía moral lleva a cabo tres tareas esenciales: dilucidar en qué consiste lo moral, intentar fundamentar lo moral e intentar una aplicación de los principios fundamentados a los diferentes ámbitos de la vida social.”<sup>73</sup>

Aparte de lo anterior, se hace importante reflexionar y considerar que la ética lleva consigo elementos que los ciudadanos comparten, sea cual sea su creencia religiosa, su relación familiar, su profesión, su oficio; elementos comunes que según el autor Pablo García Mexia, “ayudan a la sociedad a vivir en armonía conforme a principios de justicia, libertad, igualdad y solidaridad a fin de hacer más satisfactoria la convivencia humana”.<sup>74</sup>

Cuando la Ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público se denomina *ética pública*, también llamada ética para la política y la administración pública. “La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública.”<sup>75</sup> Esta disciplina ofrece al servidor público un conocimiento que lo lleva a actuar de una determinada manera en cada situación, ofreciendo auxilio con respecto a la elección de las diversas situaciones que son convenientes o

---

<sup>72</sup> *Ídem*

<sup>73</sup> Oscar, Diego Bautista, *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Toluca, 2009, p. 32.

<sup>74</sup> García Mexia, Pablo, “La Ética Pública. Perspectivas actuales”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, nueva época, año X, núm. 114, octubre-diciembre de 2001, pp. <file:///C:/Users/Adm/Downloads/Dialnet-LaEticaPublica-27676.pdf>

<sup>75</sup> *Ídem*.

no para la colectividad. Establece los criterios que debe tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones con el fin de lograr un bien para la comunidad. “La ética pública puede comprenderse como un hacer colectivo, como un proceso en el que tanto la colectividad como los individuos generan pautas de conducta que posibilitan un mejor desarrollo de la convivencia, de la autonomía y de la libertad del hombre.”<sup>76</sup>

Es por ello que los gobiernos que quieran ser considerados como justos deben tener individuos íntegros, y es justamente aquí donde entra la ética al tener en sus manos la selección y formación de servidores públicos que actúen con responsabilidad y eficiencia. La ética en la administración pública pone en juego todo un conjunto de valores para ofrecer servicios de calidad a la comunidad.

La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común.

Oscar Diego Bautista señala:

*La ética pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.*<sup>77</sup>

En base a lo que señala Bautista, se puede decir que la ética pública es un instrumento fundamental para evitar la corrupción al elegir a los representantes más idóneos para gobernar. Los cargos públicos deben ser ocupados por las personas más capaces, por aquellas que son leales a la legalidad y que tengan

---

<sup>76</sup> *Ídem.*

<sup>77</sup> Oscar, Diego Bautista, “Necesidad de la ética pública”, *Serie Cuadernos de Ética Pública*, N° 1, México, Poder Legislativo del Estado de México – UAEM, 2009, p. 15.

un gran sentido de justicia. La conducta de aquellos que quieren sobresalir sin asumir la importancia y la responsabilidad que conlleva el ejercicio de la función pública afecta a los resultados de la misma.

La Doctora en Humanidades Hilda Naessens miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT, considera que, “la ética permite establecer la justicia o injusticia de las acciones humanas, elevando así la cultura política de un pueblo o Estado. Cuando un servidor público adopta estos elementos como principios de vida se ubica más allá del poder y no se deja llevar por los apasionamientos, realizando buenas obras para con su comunidad.”<sup>78</sup>

Con base a ello la doctora argumenta que, “en la actualidad existe una gran crisis de valores que se refleja en el comportamiento de gobernantes, funcionarios, legisladores y jueces, entre otros, y que pone de manifiesto una gran necesidad de promover la ética pública como un modo de detener dichos comportamientos que afectan directamente al buen funcionamiento de la administración pública”,<sup>79</sup> continúa señalando que “es conveniente recuperar los valores y principios éticos con el fin de superar los conflictos y dilemas a los que servidores públicos de toda índole se enfrentan a diario.”<sup>80</sup>

Sin embargo, lo importante es no sólo fomentar sino también fortalecer los principios éticos en la mente de quienes ocupan cargos públicos con la intención de que sus actos se rijan por la rectitud y el buen juicio. Hay que vencer la crisis moral existente y propiciar el surgimiento de las virtudes en las personas, en especial en quienes están al frente de las funciones públicas.

Se debe educar en la honradez y en la probidad a todos los ciudadanos y, en especial, a los que operan en el ámbito público, a fin de lograr una mayor eficiencia en las operaciones de la función pública. Así se podrá obtener la reivindicación de la imagen de los gobernantes, los funcionarios, los

---

<sup>78</sup> Naessens, Hilda, “Ética pública y transparencia”, *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional*, Santiago de Compostela, España, sep. 2010, pp.2113-2130, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/document>.

<sup>79</sup> *Ídem*.

<sup>80</sup> *Ídem*.

legisladores, los jueces, y de todos aquellos que forman parte del ámbito de acción del servicio público. Al mismo tiempo se devolverá confianza a los ciudadanos, de tal modo que éstos puedan confiar en las instituciones.

En la construcción de una cultura ética se hace necesario un discurso sobre la responsabilidad profesional, instando a políticos y funcionarios a reflexionar sobre sus acciones, resolver los dilemas éticos que surjan a su paso y autoimponerse lineamientos coherentes con los derechos fundamentales y los principios constitucionales.

Cuando se ingresa en la administración pública se realizan actividades de servicio a los ciudadanos. Si la prestación de servicios no es adecuada, las instituciones públicas se desacreditan. La ética pública aglutina un conjunto de valores como la honradez, la laboriosidad, la eficacia, la transparencia, la atención y el servicio al ciudadano, la imparcialidad, la objetividad y otros que hacen del trabajo en el sector público una inmensa tarea de la cual la sociedad espera frutos de calidad.

Álvarez Bernal señala que:

*Existen diversos problemas morales con los que tienen que enfrentarse los funcionarios públicos en su quehacer cotidiano tales como: la dificultad de tener que atender al mismo tiempo los requerimientos del gobierno y de los ciudadanos; distinguir entre lo discrecional y lo arbitrario; la tentación de utilizar el cargo en función de los beneficios propios; la asimetría entre la administración y el ciudadano; el exceso de burocratización y la falta de transparencia, entre otros.<sup>81</sup>*

De ahí la necesidad de crear un clima donde haya una mayor conciencia de los asuntos éticos prestando una atención constante al fomento de un comportamiento humano justo, ya que la ética pública es una actividad continua, no un estado ideal que hay que alcanzar.

---

<sup>81</sup> Álvarez Bernal, María Elena, *La ética en la función pública*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), 2007, p. 55.

Como se ha mencionado, la ética pública está estrechamente vinculada al servidor público porque es él quien la adopta y la pone en práctica. Es muy grande su importancia para una correcta implantación de los principios éticos, por lo que es necesario detenerse en su figura para explayarse sobre sus capacidades y destrezas. Al respecto, en palabras de Omar Guerrero “la ética pública supone la existencia de un conjunto objetivo y universal de valores éticos que siempre han sido y siempre serán las señas de identidad indelebles de la conducta del funcionario público sin que las circunstancias de tiempo, de lugar o de consenso, puedan transformar lo que en sí es ético.”<sup>82</sup>

El estudio de la ética pública es esencial porque esta disciplina auxilia respecto a lo que es conveniente o nocivo para la colectividad. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad. “La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano”<sup>83</sup>

Es por ello que la ética pública se relaciona con el comportamiento del servidor público al realizar sus funciones y responsabilidades. Existen diferencias entre lo ilegal y lo anti ético, aunque la frontera es sutil. Sin embargo, es importante diferenciarlas porque un buen gobierno requiere que el desempeño de los servidores públicos esté por encima de sus obligaciones y ofrezca un trato digno y respetuoso a los ciudadanos. Además de que esta ciencia se basa en el buen comportamiento del servidor público con respecto de su servicio a la ciudadanía, siendo un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. La ética pública es un

---

<sup>82</sup> Guerrero, Omar, *La Nueva Gerencia Pública*, México, Fontamara, 2004, p. 275.

<sup>83</sup> Villoria Mendieta, Manuel, “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N° 34, febrero de 2006, pp. 53-92.

factor clave para elevar la calidad en la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los servidores públicos.

En el desarrollo de este capítulo se han tratado todos los conceptos jurídicos relacionados con la esfera de la administración pública, especialmente en el espacio que nos ocupa y bajo las condiciones que se tratarán en esta temática. Primeramente se abordó lo que es la administración pública, ello por ser pieza fundamental de esta investigación, y después de analizar distintas acepciones acerca de lo que es administración pública se puede deducir que es el contenido esencial de la actividad correspondiente al poder ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general.

De igual manera no se debe de olvidar que la administración pública depende directamente del poder ejecutivo, y por ello que también se hace necesario incluirle dentro de la investigación, sin embargo, se tiene que dejar en claro que no se habla del ejecutivo federal ni administración pública federal o estatal, ya que para esta ocasión se adentrará únicamente en cuestión municipal, refiriéndose en todo momento al H. Ayuntamiento de Michoacán.

En síntesis, la administración pública, para optimizar sus recursos y así realizar de una mejor forma sus atribuciones y cumplir con sus obligaciones, busca la mejor forma de organizarse, estructurándose en administración pública centralizada y administración pública paraestatal.

También se ha dicho, que el municipio como organización de gobierno facilita la administración del Estado y hace más fácil el cumplimiento de los fines de éste, que es lograr el bien común y estado de derecho. Sin embargo, cuando dentro de la administración municipal, del ayuntamiento en sí, se da el fenómeno de la corrupción, lejos de ayudar a logra ese objetivo y fines, los obstaculiza, se opone a ellos, esto porque la corrupción forma parte de los

antivalores que van en contra del buen funcionamiento de la administración pública.

Otro tema fundamental dentro de éste capítulo, ha sido el servidor público, mismo que se analizó desde la perspectiva legal, considerando el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, la Constitución, no obstante, también se recurre a la doctrina para poder realizar un análisis más profundo en lo que es ser servidor público, así como cuáles son las obligaciones que a éste le competen.

En conclusión, dentro de la conceptualización que se hace de lo que debe entenderse por servidor público, específicamente, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra una doble condicionante para que se actualice la hipótesis, esto es, que la persona desempeñe un empleo, cargo o comisión, en la administración pública. Era necesario aclarar este punto, ya que el servidor público es parte esencial de nuestra materia en esta investigación, ya que será sobre lo cual se fundamentará.

Es así que el servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

La corrupción es el abuso de poder público para obtener beneficio particular, que puede beneficiarse una persona directamente o indirectamente, un familiar, allegado, etc. Es por ello que en la investigación se identifica como el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.

Por ser parte importante de la temática principal de la presente, no solo se recurrió a las conceptualizaciones ya mencionadas, sino que también a

estudiar lo qué es la ética, disciplina fundamental para este estudio. Analizando lo que algunos autores clásicos como Aristóteles y Platón nos dicen acerca de ésta ciencia y cómo la enlazan o relacionan con los servidores públicos dentro del ejercicio de sus funciones en la administración pública.

Concluyendo de manera breve se dice que la ética es una disciplina de conocimiento que tiene como objeto el estudio de los distintos caracteres, hábitos, actitudes y costumbres del ser humano. Por ende, en los gobernantes puede orientar al comportamiento de los individuos y con ella se determina la justicia o injusticia de los hombres, se eleva la cultura política de un pueblo; por ella, los hombres están bien consigo mismos y si ello es así, lo estarán con respecto de los demás. Por ella es posible hacer que los ciudadanos sean personas dotadas de virtud capaces de emprender acciones bellas y nobles.

De igual manera el tema en particular sobre el cual se hace énfasis en esta investigación es la ética pública ya que ésta se relaciona con el comportamiento del servidor público al realizar sus funciones y responsabilidades. Existen diferencias entre lo ilegal y lo anti ético, aunque la frontera es sutil. Sin embargo, es importante diferenciarlas porque un buen gobierno requiere que el desempeño de los servidores públicos esté por encima de sus obligaciones y ofrezca un trato digno y respetuoso a los ciudadanos.

Además de que esta ciencia se basa en el buen comportamiento del servidor público con respecto de su servicio a la ciudadanía, siendo un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. La ética pública es un factor clave para elevar la calidad en la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e integra de los servidores públicos.

Sin aunar más en este fenómeno, es precisamente que se da parte central de la investigación, la importancia de la ética en la formación del servidor público,

ello como una vía idónea en la prevención de la corrupción, ello porque es urgente que se tomen medidas en el asunto en la lucha contra este terrible cáncer que corrompe la administración pública y con ello el correcto funcionamiento del ejercicio del Estado que es lograr una administración pública que cumpla con las necesidades y funciones para lo que ha sido creada.

El estudio de la ética pública es esencial porque esta disciplina auxilia respecto a lo que es conveniente o nocivo para la colectividad. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad, siendo la ética pública un factor clave para elevar la calidad en la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e integra de los servidores públicos.

## CAPÍTULO 2

### **ANÁLISIS DE LOS ORDENAMIENTOS ÉTICOS Y ACCIONES DIRIGIDAS A LA FORMACIÓN DE ÉTICA PÚBLICA EN YUCATÁN Y GUANAJUATO**

*Sumario: 2.1 Análisis de los ordenamientos éticos y acciones dirigidas a la formación de ética pública en Yucatán, 2.2 Análisis de los ordenamientos éticos y acciones dirigidas a la formación de ética pública en Guanajuato.*

Dentro de este capítulo se realizará un estudio acerca de dos entidades federativas como Yucatán y Guanajuato, lo cual servirá de base para realizar un análisis comparativo con Michoacán y posteriormente con el ayuntamiento de Morelia. Se pretende analizar los ordenamientos éticos, así como las medidas que éstos estados toman para el fomento de la ética en sus servidores públicos.

#### ***2.1. Ordenamientos éticos que regulan el actuar del servidor público dentro de la función pública en Yucatán***

La ética del servidor público, responde a dos aspectos fundamentales: una obligación de carácter moral que es propia del individuo, es decir, la conciencia que debe tener el servidor de que sus actos debe adecuarlos a normas de conducta identificados con aspectos de responsabilidad, cumplimiento y honestidad. El segundo aspecto se refiere a la amenaza que conlleva la aplicación de sanciones para el evento de que en el ejercicio de su cargo violente o se aparte de las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias que lo hagan acreedor a una sanción que puede ser de diversos tipos.

En cumplimiento de sus funciones y deberes el servidor público está obligado a desarrollar su actividad con apego a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias: por principio, debe orientar su actuación aplicando principios de cumplimiento, honestidad y responsabilidad, además de ejercer

su cargo, funciones o actividades con estricto apego a la normatividad que rige la administración.

El tema de la ética en el servicio público está directamente relacionado con la conducta de los funcionarios que ocupan cargos públicos, tales individuos deben actuar conforme un patrón ético, mostrando valores morales como la buena fe y otros principios necesarios para una vida sana en la sociedad.

Cuando una persona es elegida para un cargo público, la sociedad pone en ella su confianza y espera que cumpla un patrón ético. Así, esa persona debe de estar al mismo nivel de esa confianza y ejercer su función siguiendo ciertos valores, principios, ideales y normas. Del mismo modo, el servidor público debe asumir el compromiso de promover la igualdad social, de luchar para la creación de puestos de trabajo, de desarrollar la ciudadanía y de fortalecer la democracia. Para esto debe estar preparado para poner en práctica políticas que beneficien al país y a la comunidad en los ámbitos social, económico y político.

Un profesional que desempeña una función pública debe ser capaz de pensar estratégicamente, innovar, cooperar, aprender y desaprender cuando sea necesario, desarrollar formas más efectivas de trabajar. Por desgracia, los casos de corrupción en el ámbito del servicio público son el resultado de los profesionales que no trabajan de una forma ética.

De acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, algunos de los estados con menor prevalencia de corrupción son Yucatán, Guanajuato, entre otros, en esta investigación se abordarán dichos estados en relación a sus Códigos de Ética, Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, así como las medidas que cada uno de sus gobiernos toman para fortalecer la administración pública de sus respectivas entidades.

La Secretaría de la Contraloría General del Estado de Yucatán en cumplimiento a los nuevos ordenamientos de la Secretaría de la Función

Pública emitió el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán. Posterior a la publicación del Código se inició la capacitación correspondiente para darlo a conocer a todos los servidores públicos.<sup>84</sup>

Dicho código tiene por objeto regir la conducta ética y establecer un conjunto de valores y principios que dirijan el cumplimiento de los deberes y obligaciones de todos los servidores públicos del Gobierno del Estado de Yucatán sin excepción de su actividad o nivel de encargo, así como las reglas de integridad que les permitan enfrentar dilemas éticos ante una situación presentada en el ejercicio de sus funciones.<sup>85</sup>

De esta manera el Estado promueve acciones para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas, la legalidad y el combate a la corrupción, generando cambios positivos desde los servidores públicos que asumen una verdadera cultura ética y de servicio a la sociedad convencidos de la dignidad e importancia de su tarea.

Analizando al estado de Yucatán, se hará hincapié en los códigos de ética tanto a nivel estatal como municipal, este último de su capital, Mérida, Yucatán, así como también al respecto de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés.

### ***2.1.1 Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Yucatán***

El Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Yucatán tiene por objeto regir la conducta ética y establecer un conjunto de valores y principios que dirijan el cumplimiento de los deberes y obligaciones

---

<sup>84</sup> Comisión Permanente de Contralores Estados Federación, “la SECOGEY emite el Código de Ética de los servidores públicos del estado de Yucatán”, *Secretaría de la Contraloría General del Estado de Yucatán*, Mérida Yucatán, 15 de febrero de 2019, <http://comisioncontralores.gob.mx/2017/component/content/article/84-noticias/1542-la-secogey-emite-el-c%C3%B3digo-de-%C3%A9tica-de-los-servidores-p%C3%ABlicos-del-estado-de-yucat%C3%A1n.html?Itemid=437>

<sup>85</sup> *Ídem.*

de todos los servidores públicos del Gobierno del Estado de Yucatán sin excepción de su actividad o nivel de encargo, así como las reglas de integridad que les permitan enfrentar dilemas éticos ante una situación presentada en el ejercicio de sus funciones.<sup>86</sup>

Los principios, valores y reglas de integridad del código en mención son de observancia general para los servidores públicos del Gobierno del Estado de Yucatán, independientemente de su nivel jerárquico o especialidad, sin perjuicio de lo establecido en otras normas o disposiciones que regulen su desempeño. Por lo que todo servidor público deberá conocerlo y comprometerse a cumplirlo cabalmente.

Los principios que enmarca el código en comento son: competencia por mérito, disciplina, economía, eficacia, eficiencia, equidad, honradez, imparcialidad, integridad, lealtad, legalidad, objetividad, profesionalismo, rendición de cuentas y transparencia.

Mientras que los valores que contempla dicho Código se describen a continuación, (CESPGEY, art. 4):

- I. Cooperación: intercambia opiniones, colaboran y trabajan en equipo uniendo fortalezas en consecución de los planes y programas gubernamentales para el beneficio de la colectividad y confianza de la ciudadanía.*
- II. Equidad: actúa siempre de forma imparcial, respeta las diferencias, promueve la inclusión y el acceso de todos a los bienes, programas, empleos, cargos y servicios públicos. Presta un servicio sin distinción, exclusión, restricción ni preferencia basada en el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la*

---

<sup>86</sup> Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Yucatán, 2019, Mérida, Yucatán, México.

*situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o por cualquier otro motivo.*

- III. *Honestidad: realiza tu trabajo con estricto apego a la ley y rinde cuentas claras. Actúa con moderación y usa de modo racional los recursos que te han sido proporcionados para el desempeño de tus labores.*
- IV. *Respeto: brinda un trato digno y cordial a todas las personas en general considerando sus derechos de modo que siempre se propicie el diálogo cortés y el entendimiento mutuo. Garantiza, promueve y protege los derechos humanos. Cuida tu entorno, promueve la cultura y la protección al medio ambiente.*
- V. *Responsabilidad: responde con hechos concretos a los requerimientos necesarios para el logro de los objetivos. Actúa buscando siempre la máxima atención de las necesidades y demandas de la sociedad por encima de intereses y beneficios particulares y permite el escrutinio sin más límite que el que la ley impone.*

En lo que respecta a las reglas de integridad este Código contempla que los servidores públicos conducirán su actuación con transparencia, honestidad, lealtad, cooperación, austeridad, sin ostentación y con una clara orientación al interés público (CESPGEY, art. 5), asimismo son acciones que, de manera enunciativa y no limitativa, propician una actuación pública adecuada, las siguientes:

- I. *Ejercer las atribuciones y facultades que le impone el servicio público y que le confieren los ordenamientos legales y normativos correspondientes;*
- II. *Abstenerse de utilizar las atribuciones de su empleo, cargo, comisión o funciones para beneficio personal o de terceros;*
- III. *Rechazar favorecer o ayudar a otras personas u organizaciones a cambio o bajo la promesa de recibir dinero, dádivas, obsequios, regalos o beneficios personales o para terceros.*
- IV. *Atender las recomendaciones de los organismos públicos protectores de los derechos humanos y de prevención de la discriminación, y permitir investigaciones por violaciones en esta materia.*

- V. *Utilizar recursos humanos, materiales o financieros institucionales únicamente para los fines asignados.*
- VI. *Asignar o delegar responsabilidades y funciones con apego a las disposiciones normativas aplicables.*
- VII. *Abstenerse de realizar cualquier tipo de discriminación tanto a otros servidores públicos como a toda persona en general.*
- VIII. *Excusarse de actuar como abogado o procurador en juicios de carácter penal, civil, mercantil o laboral que se promuevan en contra de instituciones públicas de cualquiera de los tres órdenes y niveles de Gobierno.*
- IX. *Establecer medidas preventivas al momento de ser informado por escrito como superior jerárquico, de una posible situación de riesgo o de conflicto de interés.*
- X. *Evitar desempeñar dos o más puestos o celebrar dos o más contratos de prestación de servicios profesionales o la combinación de unos con otros, si no cuenta con dictamen de compatibilidad.*
- XI. *Colaborar con otros servidores públicos propiciando el trabajo en equipo para alcanzar los objetivos comunes previstos en los planes y programas gubernamentales.*
- XII. *Generar soluciones a dificultades que se presenten para la consecución de las metas previstas en los planes y programas gubernamentales.*
- XIII. *Conducirse bajo criterios de austeridad, sencillez y uso apropiado de los bienes y medios que disponga con motivo del ejercicio del cargo público.*

Con base en lo anterior se desprende que los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función, se conducirán en forma digna sin proferir expresiones, adoptar comportamientos, usar lenguaje o realizar acciones de hostigamiento o acoso sexual, manteniendo para ello una actitud de respeto hacia las personas con las que tienen o guardan relación en la función pública. Por ello, son acciones que, de manera enunciativa y no limitativa, propician un comportamiento digno el tratar con respeto a todas las personas, incluyendo las que están a su cargo y al público en general, guardando siempre una sana distancia de la vida personal e íntima de todos, evitando comentarios respecto del aspecto físico, discapacidades,

preferencias sexuales, condiciones sociales, religión o cualquier otro rasgo que posea una persona.

Algo interesante es que este código contiene un apartado importante, mismo habla acerca de los mecanismos de capacitación y difusión del Código de Ética, indicando que las dependencias y entidades de la administración pública establecerán los mecanismos de capacitación de los servidores públicos en el razonamiento sobre los principios y valores que deberán prevalecer en la toma de decisiones y en el correcto ejercicio de la función pública en una situación dada. De igual manera en lo que respecta a la difusión del código en mención, éste deberá publicarse en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán y en los sitios web de las dependencias y entidades de la administración pública estatal de conformidad a lo establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán.

En lo que respecta a los Comités de Ética, el código señala que las dependencias y entidades de la administración pública estatal podrán integrar Comités de Ética, para lo cual regularán su integración, organización, atribuciones y funcionamiento. Situación que en el estado de Yucatán se abordara en párrafos posteriores.

Sin embargo en el análisis e investigación al respecto de los Comités de Ética en el Estado de Yucatán, no los hay en las dependencias de la administración pública, a pesar de que Yucatán cuenta con Código de Ética a nivel estatal y en los Municipios, con las Bases de Integración, Organización y Funcionamiento de los Comités, no se han instalado como tal en las dependencias, claro no es obligatorio, sin embargo si hace la diferencia entre la función pública de los estados que cuentan con ellos y los que hacen caso omiso a la recomendación de la Secretaria de la Función Pública, ello se analizará en el siguiente capítulo.

Mientras que la inobservancia al código en mención, y que derive de acciones u omisiones que constituyan faltas administrativas o hechos tipificados como

delitos serán sancionados conforme la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán y demás leyes aplicables.

### **2.1.2 Código de Ética y de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán**

Este código es de aplicación general a todo servidor público que se desempeñe en el Ayuntamiento de Mérida, sin importar nivel jerárquico, función o vínculo contractual, tiene por objeto dar a conocer las normas de ética y de conducta, de manera enunciativa y no limitativa, que debe observar y procurar en sus funciones, todo servidor público del Ayuntamiento de Mérida, conduciendo su actuación y la toma de decisiones con apego a los valores éticos, para garantizar el respeto a las leyes en beneficio de la sociedad, formando una ética e identidad profesional compartida y un sentido de orgullo de pertenencia al servicio público.<sup>87</sup>

En relación a los principios este código señala que los servidores públicos están obligados a salvaguardar los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones.

De igual manera en observancia de las leyes y demás normativa aplicable, los sujetos del código en mención se deben de apegar a los principios de economía, disciplina, profesionalismo, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, competencia por mérito, eficacia, integridad y equidad que rigen el servicio público.

En lo que respecta a los valores, la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones se debe de llevar a cabo cuidando siempre los valores generales de:

- I. Cooperación y bien común, esto es propiciar el trabajo en equipo para alcanzar los objetivos comunes previstos en los planes y programas*

---

<sup>87</sup> Código de Ética y de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Mérida Yucatán, 2019, Mérida Yucatán, México.

*gubernamentales, generando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad y confianza de la ciudadanía en sus instituciones.*

- II. Democracia, lo que significa conducirse con el conocimiento y la defensa de la soberanía de cada entidad o asociación, la activa participación de sus integrantes y de su derecho de elegir a sus líderes o representantes.*
- III. Equidad de género, tiene que ver con garantizar que tanto mujeres como hombres accedan con las mismas condiciones, posibilidades y oportunidades a los bienes y servicios públicos, a los programas y beneficios institucionales y a los empleos, cargos y comisiones gubernamentales.*
- IV. Entorno cultural y ecológico, significa asumir una fuerte voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente, promoviendo en la sociedad la protección y conservación.*
- V. Igualdad y no discriminación, esto tiene que ver con prestar sus servicios a todas las personas sin distinción, exclusión, restricción, o preferencia basada en el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o en cualquier otro motivo.*
- VI. Innovación del servicio, significa que los servidores públicos tienen que realizar sus actividades y funciones buscando en todo momento la perfección de los servicios, con el firme objetivo de ser mejor cada día, en beneficio de los compañeros y de la ciudadanía.*
- VII. Interés público, tiene que ver con Buscar en todo momento la máxima atención de las necesidades y demandas de la sociedad por encima de intereses y beneficios particulares, ajenos a la satisfacción colectiva.*
- VIII. Liderazgo, esto es que el servidor público debe ser guía, ejemplo y promotor del Código de Ética y de Conducta, asimismo fomentar y aplicar en el desempeño de sus funciones los principios que la Constitución y la*

*ley les imponen, así como aquellos valores adicionales intrínsecos a la función pública.*

- IX. Respeto, aquel valor que tiene que ver con que los servidores públicos deben de conducirse con austeridad y sin ostentación, otorgando un trato digno y cordial a las personas en general y a sus compañeros y compañeras de trabajo, superiores y subordinados, considerando sus derechos, de tal manera que propicien el diálogo cortés y el entendimiento.*
- X. Respeto a los derechos humanos, tiene que ver con garantizar, promover y proteger los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.*

Con base en todo lo anterior es que los servidores públicos estarán apegados en todo momento al respeto y cumplimiento de la misión, visión y valores de cada administración, que promoverán el cuidado de la imagen institucional, para lo cual han de observar una efectiva aplicación de todos los principios y valores ya mencionados, esto con la finalidad de seguir las siguientes directrices:

- I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión;*
- II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;*
- III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;*
- IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;*
- V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;*

- VI. *Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;*
- VII. *Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos;*
- VIII. *Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas;*
- IX. *Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones;*
- X. *Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Municipio de Mérida;*
- XI. *Realizar recomendaciones que permitan mejorar la calidad en los servicios y la atención a la ciudadanía, principalmente a los brindados a las personas de grupos vulnerables;*
- XII. *Informar los riesgos relacionados con el cumplimiento de los objetivos institucionales, así como las posibles faltas administrativas o actos de corrupción que afecten los recursos públicos, y*
- XIII. *Promover y fomentar el cuidado de los recursos naturales y el medio ambiente.*

Después de analizado lo anterior es claro que los servidores públicos tienen un gran compromiso con el servicio público y con la sociedad, es por ello que las reglas de integridad rigen la conducta de los servidores públicos y constituyen guías para identificar acciones, que puedan vulnerar lo dispuesto en cada una de las Unidades Administrativas que lo conforman, entre estas reglas encontramos:

- I. *Actuación pública*
- II. *Administración de bienes muebles e inmuebles,*
- III. *Cooperación con la integridad,*
- IV. *Contrataciones públicas, licencias, permisos, autorización y concesiones*
- V. *Control interno*
- VI. *Comportamiento digno*
- VII. *Desempeño permanente con integridad*
- VIII. *Información pública*

- IX. Procedimiento administrativo*
- X. Procesos de evaluación*
- XI. Programas gubernamentales*
- XII. Recursos humanos*
- XIII. Trámites y servicios*

Con el objetivo de lograr la observancia, el cumplimiento y la vigilancia del código en mención, las Unidades Administrativas podrán llevar a cabo la integración de Comités de Ética e Integridad o grupo de trabajo para atender temas de la Unidad o del Municipio, con independencia del que pueda conformar de forma general el Municipio, con base en esto es que en Mérida Yucatán se cuentan con mecanismos de capacitación y difusión del código en comento. Para lograr esto, la Contraloría Municipal y las demás Unidades Administrativas, establecen un programa anual en el que se incluye la capacitación a los servidores públicos para fortalecer los principios, valores, conducta y las reglas de integridad para la prevención de faltas administrativas y preservar el correcto desempeño institucional.

Los mecanismos de capacitación a los que se hace referencia, se podrán llevar a cabo mediante cursos, talleres, conferencias, evaluaciones o en cualquier otra modalidad que permita su conocimiento, adopción y cumplimiento en el ejercicio del servicio público. Asimismo, Las áreas administrativas del Ayuntamiento de Mérida que realizan procesos de contratación, deberán proporcionar el Código de Ética y de Conducta, a todo el personal de nuevo ingreso, a través de medios físicos o electrónicos, en apego a los criterios de austeridad, a fin de que éstos tomen conocimiento de su contenido y, posterior a su estudio, suscriban una carta compromiso de actuación.

Por otra parte, en caso de que se dé alguna responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos, se estará a lo dispuesto en los términos establecidos en la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán, y demás ordenamientos aplicables en la materia.

Ante alguna falta relacionada con la actuación del servidor público, se deberá informar ante los medios de denuncia establecidos en el Ayuntamiento de Mérida, siendo de forma escrita, por teléfono y por correo electrónico, o hacerlo de su conocimiento al Comité de Ética e Integridad, si existiese. Ante la ausencia de ente alguno que realice estas funciones, y en tanto se constituya, se deberá informar de los hechos a la Contraloría Municipal.

Es necesario señalar que la observancia del código de Ética y de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Mérida Yucatán, es de vital importancia para generar la confianza y credibilidad de la ciudadanía, al cumplir de forma eficiente y transparente con las funciones encomendadas.

## ***2.2 Análisis de los ordenamientos éticos y acciones dirigidas a la formación de ética pública en Guanajuato***

Ahora es momento de que se hable acerca del estado de Guanajuato, mismo que se ha considerado pieza clave para el análisis de esta investigación, esto por ser un estado modelo en la implementación de ordenamientos y prácticas en materia de ética, así como gobiernos comprometidos con la buena cultura de la función pública.

En este apartado analizaremos como el gobierno del estado de Guanajuato ha trabajado constantemente en materia de ética pública, llevando a cabo acciones que le permiten garantizar un mayor nivel de integridad dentro de la función pública, capacitando y formando a sus servidores públicos en base a principios y valores éticos propios para el ejercicio de la administración pública.

En el análisis de este apartado acerca del estado de Guanajuato, se analizarán órganos e instituciones del estado en mención, así como ordenamientos en materia de ética que rigen el actuar de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones dentro de la administración pública. Para ello comenzaremos diciendo que Guanajuato cuenta con una secretaria de Estado que depende directamente del ejecutivo de la entidad, esta es la Secretaria de

Transparencia y Rendición de Cuentas, misma que a lo largo del análisis será mencionada como STRC, también se hará alusión al Consejo de Ética del Gobierno del Estado de Guanajuato, así como al Consejo de Ética del Municipio de Guanajuato, al Comité Interno de Ética y Prevención de Conflictos de Interés del municipio de este estado.

### **2.2.1 Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas**

La Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC) nace con el objetivo de cumplir la demanda ciudadana de tener una administración pública eficiente, honesta y confiable, encargándose de controlar y vigilar el accionar del Gobierno del Estado. Tiene como misión “prevenir, detectar y sancionar las conductas que contravengan la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la administración pública del estado de Guanajuato, así como conducir la mejora continua a través del fortalecimiento e innovación de sus procesos con enfoque ético, involucrando activamente a la sociedad.”<sup>88</sup> Su visión es que “la administración pública estatal interactúe permanentemente con los ciudadanos en una cultura de legalidad y rendición de cuentas que genere confianza con los actos y decisiones del gobierno.”<sup>89</sup> Esta Secretaría cuenta con una Unidad de Ética, Integridad y Prevención de Conflictos de Interés (UEIPCI), misma que está especializada en materia de ética pública y se encarga de la constante formación y capacitación de los servidores públicos al servicio del Estado. Por lo cual esta Secretaría ha estado llevando a cabo diversas, pláticas y capacitaciones en materia de ética, integridad y prevención de conflictos de interés, Código de Ética del Poder Ejecutivo y Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores.

Para tal efecto, “se celebra de manera anual el Foro de Buen Gobierno, evento en el que además de entregar reconocimientos, se llevan a cabo actividades

---

<sup>88</sup> Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, “¿Qué es la STRC?”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, 2018, <https://strc.guanajuato.gob.mx/acerca/>

<sup>89</sup> *Ídem.*

de sensibilización en materia de ética, valores, integridad y prevención de conflictos de interés”.<sup>90</sup>

### **2.2.2 Unidad de Ética, Integridad y Prevención de Conflictos de Intereses**

Por otra parte la Unidad de Ética, Integridad y Prevención de Conflictos de Intereses (UEIPCI), es la “encargada de establecer e implementar en las dependencias y entidades de la administración pública estatal, las medidas de prevención y correctivas, políticas públicas, lineamientos y acciones en materia de ética, integridad y prevención de conflictos de interés así como actos de corrupción, con la finalidad de fomentar y promover el actuar honesto en el desempeño de las funciones de las personas servidoras públicas.”<sup>91</sup> La Unidad tiene como objetivo principal:

*Fomentar la ética, integridad y prevención de conflictos de intereses al interior de la administración pública estatal mediante diversas políticas de integridad, entre ellas el seguimiento al Código de Ética del Poder Ejecutivo, a través de la difusión de los principios, directrices y lineamientos que garanticen la actuación integra de las y los servidores públicos y la responsabilidad de los mismos además de contribuir a prevenir los posibles conflictos de intereses que pudieran surgir tanto con el funcionariado público como en su relación con los particulares.*<sup>92</sup>

Con base en lo anterior y al análisis de esta Unidad es que, parte de las acciones que realiza el Gobierno del estado de Guanajuato para fortalecer la vivencia de los valores éticos entre sus colaboradores y ser una administración pública más humana, lleva a cabo a través de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas trabajos en conjunto con el Consejo de Ética del Estado de Guanajuato, esto con la finalidad de unir esfuerzos y luchar

---

<sup>90</sup> Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, “Programa Anual de Trabajo 2016”, Buen Gobierno, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, México, 2016, <http://strc.guanajuato.gob.mx/art70/PROGRAMADETRABAJO2016STRC.pdf>

<sup>91</sup> Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, “¿Qué es la Unidad de Ética, Integridad y Prevención de Conflictos de Intereses, UEIPCI?”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, 2018, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/que-es-la-unidad-de-etica/>

<sup>92</sup> *Ídem*.

por la integridad, eficacia y eficiencia de los servidores públicos dentro del ejercicio de sus funciones.

### **2.2.3 Consejo de Ética del Estado de Guanajuato**

El COEEG es el encargado de promover y liderar el proceso de implantación de la Gestión Ética en el Gobierno del Estado de Guanajuato, encauzado hacia la consolidación del ejercicio de la función pública en términos de eficacia, transparencia, probidad y servicio a la ciudadanía por parte de todas las personas servidoras públicas de la entidad.

Este Consejo tiene por objeto “asesorar, impulsar, aprobar y gestionar las acciones que propicien la ética e integridad en el desempeño del servicio público, a través del conocimiento, difusión y aprobación de los valores institucionales, así como el reconocimiento de las acciones en la materia implementadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, y las y los servidores públicos adscritos a éstas.”<sup>93</sup>

En lo que respecta a la integración del Consejo de Ética, con base en el acuerdo gubernativo No. 371 se determinan los órganos encargados de diseñar e implementar el Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores para la administración pública del estado de Guanajuato.

**Tabla 1.** Instancias que conforman el Consejo de Ética del Estado de Guanajuato

Instancias que conforman el Consejo de Ética del Estado de Guanajuato
1. <i>Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas</i>
2. <i>Secretaría de Gobierno</i>

---

<sup>93</sup> Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, “Consejo de Ética del Estado de Guanajuato COEEG”, Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/coeeg-2/>

3. <i>Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración</i>
4. <i>Secretaría de Educación de Guanajuato</i>
5. <i>Secretaría de Desarrollo Social y Humano</i>
6. <i>Secretaría de Salud</i>
7. <i>Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable</i>
8. <i>Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural</i>
9. <i>Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad</i>
10. <i>Secretaría de Seguridad Pública</i>
11. <i>Secretaría de Turismo</i>
12. <i>Secretaría de Innovación, Ciencia y Educación Superior</i>
13. <i>Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia</i>
14. <i>Instituto para las Mujeres Guanajuatenses</i>
15. <i>Secretaría del Migrante y Enlace Internacional</i>
16. <i>Instituto Guanajuatense para las Personas con Discapacidad</i>
17. <i>Instituto de la Juventud Guanajuatense</i>
18. <i>Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato</i>
19. <i>Comisión de Deporte del Estado de Guanajuato</i>
20. <i>Cinco consejeros ciudadanos</i>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en Secretaria de Transparencia y Rendición de Cuentas, “¿Quién integra el COEEG?”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, 2018, p. 6, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/coeeg-2/>

El COEEG considera de vital importancia el adoptar los valores como filosofía de vida, señalando “la ética la tenemos que vivir a diario, como parte fundamental de nuestro quehacer en el servicio público y en la familia; la mejor forma de hacerlo es coordinar esfuerzos al interior de Gobierno entre las distintas dependencias, así como sumar a los ciudadanos para que nos

ayuden a concretar acciones en beneficio del estado.”<sup>94</sup> Con base en esto es notorio que se llevan a cabo acciones encaminadas al beneficio de la integridad en la función pública.

El COEEG se integra por los titulares de las dependencias, entidades y unidades de apoyo de la Administración Pública Estatal, y se fortalece con la participación de cinco representantes ciudadanos que se distinguen por su prestigio, honorabilidad y conducta intachable.

Los trabajos que lleva a cabo el Comité Interinstitucional Estatal de Ética (CIEE) van encaminadas a fomentar las buenas prácticas y el actuar ético de los servidores públicos; estas acciones inciden en la calidad del servicio que prestan a la ciudadanía, así como en la mejora de la calidad humana. Con estas acciones, la sociedad se beneficia al contar con un Gobierno cercano, que pone a la persona en el centro de sus políticas públicas.

Con la finalidad de conocer los resultados de las acciones emprendidas en materia ética por el Gobierno del Estado de Guanajuato, la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC) llevó a cabo de manera conjunta la quinta sesión del Consejo de Ética del Estado de Guanajuato (COEEG) y la reunión plenaria del Comité Interinstitucional Estatal de Ética (CIEE) en donde se trató acerca de los siguientes temas:

- *Informe de resultados 2018 en el que se destacó la conformación de 55 Comités Internos; la participación de 2,300 servidores públicos en el Foro de Ética; las Semanas de Transparencia en su modalidad Jornadas de Rendición de Cuentas en 33 municipios de la entidad; y la organización del concurso “Transparencia en Corto”.*
- *Diagnóstico del Semáforo Ético con el cual se identificaron las fortalezas y debilidades de las instituciones que conforman el Gobierno del Estado; en*

---

<sup>94</sup> Consejo de Ética del Estado de Guanajuato, “Segunda reunión del Consejo de Ética del Estado de Guanajuato”, *Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas*, Guanajuato, Guanajuato, 2018, p. 21, <https://strc.guanajuato.gob.mx/segunda-reunion-del-consejo-de-etica-del-estado-de-guanajuato/>.

*base a él, se estableció como principal línea estratégica el impulso a la Guía de Actuación a través de los Comités Internos para fomentar los valores.*

- *Encuesta Ciudadana 2018 con la que se conoció la percepción de los guanajuatenses sobre el actuar ético de los servidores públicos y así detectar las áreas de oportunidad.*
- *El COEEG está integrado por los titulares del gabinete, así como por 5 ciudadanos que en conjunto analizan y proponen mejoras a las acciones que en materia ética implementan las dependencias y entidades.<sup>95</sup>*

Con estos trabajos, el Gobierno del Estado define el camino que debe seguir para ser cercano a la sociedad, confiable y dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos de una manera más humana.

En continuidad a los trabajos que Gobierno del Estado realiza, a través de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC), para mejorar el quehacer gubernamental en base a la promoción de los valores éticos y a la gestión de una cultura de calidad, se reunieron los enlaces de las distintas dependencias y entidades.

Como parte de las actividades que se realizan en Guanajuato en temas de Ética pública destacan las siguientes acciones:

- *Difusión de la nueva Guía de Actuación y Código de Ética de Gobierno del Estado.*
- *Prevención de conflictos de interés.*
- *Medición del clima laboral y cultura organizacional.*
- *Jornadas estatales y municipales de rendición de cuentas.*
- *Firma de acuerdos de colaboración con otras instituciones públicas y privadas.*
- *Seguimiento a conformación y asesoría a Comités de Ética municipales.*
- *Capacitación presencial y en línea en materia de gestión ética.*

---

<sup>95</sup> *Ídem.*

- *Fortalecimiento del banco de prácticas exitosas.*
- *Campaña permanente del buen uso de vehículos oficiales.*
- *Torneos deportivos con jóvenes de sectores vulnerables.*
- *Difusión del concurso “Transparencia en corto” en su décimo segunda edición y del concurso de ensayo “Un Guanajuato honesto”.*
- *Realización del Tercer Foro de Buen Gobierno.*<sup>96</sup>

Con base en lo anteriormente expuesto se hace notar que el Gobierno del Estado de Guanajuato lleva a cabo acciones permanentes que van en busca del fortalecimiento de la administración pública, en donde cada día de trabaja por la formación y capacitación las y los servidores públicos, teniendo como propósito que éstos se desenvuelvan dentro del ejercicio de sus funciones con los principios y valores propios de un actuar ético y apegado a Derecho, mismo que lleve a lograr el bien común y satisfacción de los bienes y servicios que otorga la administración pública.

Con estos trabajos, la Administración Pública Estatal genera en sus colaboradores un sentido de pertenencia y a su vez los compromete a dar respuesta de manera cercana y oportuna a los requerimientos de la ciudadanía.

#### **2.2.4 Comité Interinstitucional Estatal de Ética**

Para lograr impulsar las acciones que emanan de las políticas públicas en materia de ética, integridad y prevención de conflictos de intereses, del Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores y del propio COEEG, es importante contar con un liderazgo articulador y de cambio, liderazgo que asume la STRC a través de:

- Unidad de Ética, Integridad y Prevención de Conflictos de Intereses (UEIPCI), como encargada de diseñar y promover programas

---

<sup>96</sup> Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, “Gobierno del Estado promueve la ética y la calidad al interior de sus instituciones”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, 2018, p. 24, <https://strc.guanajuato.gob.mx/gobierno-del-estado-promueve-la-etica-y-la-calidad-al-interior-de-sus-instituciones/>

permanentes de difusión y capacitación sobre la Gestión Ética y Valores Institucionales.

- Comité Interinstitucional Estatal de Ética (CIEE), para promover y asesorar en materia de Ética, Integridad y Conflictos de Intereses, a todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

### **2.2.5 Comité Interno de Ética y Prevención de Conflicto de Interés**

Cada una de las dependencias y entidades de la administración pública estatal en Guanajuato deben conformar un Comité Interno de Ética y Prevención de Conflicto de Interés (CIEPCI), como equipo de trabajo encargado de promover la ejecución permanente de prácticas éticas entre todas las personas servidoras públicas que integran dichas dependencias y entidades, en las formas concretas de actuación en el cumplimiento de la función pública que en lo particular les corresponde, de acuerdo con sus funciones, competencias y públicos con los que se relaciona.

Con base en lo anterior a continuación, se presenta una lista con todas las dependencias y entidades de la administración pública del Estado de Guanajuato, mismas que cuentan con un Comité Interno de Ética y Prevención de Conflicto de Interés (CIEPCI).

**Tabla 2.** Dependencias y entidades de la administración pública del Estado de Guanajuato que cuentan con un Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés

<b>DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GUANAJUATO QUE CUENTA CON UN CIEPCI</b>	
1.	Centro Evaluación y Control de Confianza del Estado de Guanajuato
2.	Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Guanajuato
3.	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato
4.	Comisión del Deporte del Estado de Guanajuato
5.	Comisión Estatal del Agua de Guanajuato
6.	Comisión Estatal de Conciliación y Arbitraje Médico
7.	Coordinación General de Comunicación Social
8.	Coordinación General Jurídica

<b>9.</b>	Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Guanajuato
<b>10.</b>	Escuela Preparatoria Regional del Rincón
<b>11.</b>	Fondos Guanajuato de Financiamiento
<b>12.</b>	Fórum Cultural Guanajuato
<b>13.</b>	Guanajuato Puerto Interior S.A de C.V.
<b>14.</b>	Instituto de Alfabetización y Educación Básica Para Adultos (
<b>15.</b>	Instituto de Financiamiento e Información para la Educación
<b>16.</b>	Instituto de Infraestructura Física Educativa de Guanajuato
<b>17.</b>	Instituto de la Juventud Guanajuatense
<b>18.</b>	Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado
<b>19.</b>	Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato
<b>20.</b>	Instituto Estatal de Capacitación
<b>21.</b>	Instituto Estatal de la Cultura
<b>22.</b>	Instituto Guanajuatense para las Personas con Discapacidad
<b>23.</b>	Instituto para las Mujeres Guanajuatenses
<b>24.</b>	Instituto Tecnológico Superior de Abasolo
<b>25.</b>	Instituto Tecnológico Superior de Guanajuato
<b>26.</b>	Instituto Tecnológico Superior de Irapuato
<b>27.</b>	Instituto Tecnológico Superior de Purísima del Rincón
<b>28.</b>	Instituto Tecnológico Superior de Salvatierra
<b>29.</b>	Instituto Tecnológico Superior del Sur de Guanajuato
<b>30.</b>	Jefatura de Gabinete del Poder Ejecutivo
<b>31.</b>	Museo Iconográfico del Quijote
<b>32.</b>	Parque Agro Tecnológico Xonotli
<b>33.</b>	Parque Bicentenario
<b>34.</b>	Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial
<b>35.</b>	Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural
<b>36.</b>	Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable
<b>37.</b>	Secretaría de Desarrollo Social y Humano
<b>38.</b>	Secretaría de Educación
<b>39.</b>	Secretaría de Finanzas Inversión y Administración
<b>40.</b>	Secretaría de Gobierno
<b>41.</b>	Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Estado de Guanajuato
<b>42.</b>	Secretaría de Innovación, Ciencia y Educación Superior
<b>43.</b>	Secretaria de la Transparencia y Rendición de Cuentas

44.	Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial
45.	Secretaría de Salud
46.	Secretaría de Seguridad Pública
47.	Secretaría de Turismo
48.	Secretaría del Migrante y Enlace Internacional
49.	Secretaria Particular del Gobernador
50.	Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior
51.	Sistema Estatal Para El Desarrollo Integral de La Familia
52.	Unidad de Televisión de Guanajuato
53.	Unidad de Transparencia y Archivos del Poder Ejecutivo
54.	Universidad Politécnica de Guanajuato
55.	Universidad Politécnica de Juventino Rosas
56.	Universidad Politécnica de Pénjamo
57.	Universidad Politécnica del Bicentenario
58.	Universidad Tecnológica de León
59.	Universidad Tecnológica de Salamanca
60.	Universidad Tecnológica de San Miguel de Allende
61.	Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato
62.	Universidad Tecnológica del Suroeste de Guanajuato
63.	Universidad Tecnológica Laja Bajío
64.	Universidad Virtual del Estado de Guanajuato

**Fuente:** Secretaria de Transparencia y Rendición de Cuentas, “Comité Interno de Ética y Prevención de Conflictos de Interés CIEPCI”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, 2018, p. 18, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/ciepci/>

Con lo anterior es notorio que el Gobierno del Estado de Guanajuato ha puesto un vasto interés y atención en atender a las recomendaciones por parte de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal, ayudando con ello a que cada dependencia o entidad que cuenta con un Comité Interno de Ética y Prevención de Conflictos de Interés propicie la ética, capacite, eduque, forme y promueva con base a valores y principios éticos propios de la administración pública y del correcto actuar de cada servidor público.

Dentro del Plan de Gobierno del Estado de Guanajuato PGEU, uno de sus objetivos es lograr un gobierno humanista al servicio de los ciudadanos, es así que el quinto compromiso establece como obligación que la administración

pública estatal proporcione las condiciones que permitan un estado de gobernabilidad. Por ello Guanajuato pretende garantizar el respeto inquebrantable a las garantías individuales y sociales en un marco de democracia, libertad, legalidad, verdad, justicia, paz, equidad y pluralidad.

Buscan que su gobierno sea humanista, incluyente, participativo y eficaz. Donde la solidaridad, la subsidiariedad y la colaboración con la sociedad y los diferentes órdenes y poderes de gobierno sea una constante, para así lograr las condiciones que propicien el desarrollo.

El Código de Ética para gobernar en el estado de Guanajuato contempla valores como bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo para lograr el correcto actuar de la administración pública y los fines del Estado que es lograr el bien común de la sociedad.

Con base en lo anterior, el gobierno del Estado en mención tiene como visión que contempla a Guanajuato como un estado solidario en el que cada persona vive de manera intensa los valores humanos y el bien ser, resultado de una educación integral y de alta calidad que tiene como primer espacio la familia y se continúa en todos los ámbitos del quehacer humano. Donde los ciudadanos tengan mejor calidad de vida y un desarrollo con justicia, equidad y respeto al medio ambiente. Donde convivan con libertad y subsidiariedad en un auténtico Estado de Derecho que garantice el bien común en un estado incluyente en el que se viva la democracia y el buen gobierno, se aliente la participación ciudadana y se consoliden el humanismo político y la pluralidad.

### ***2.2.6 Guía de Actuación y Código de Ética del Gobierno del Estado de Guanajuato***

De acuerdo a esta Guía de Actuación las y los servidores públicos del gobierno de Guanajuato GAYCEGEG deben reflejar en su conducta diaria y en su actuación profesional el compromiso en el servicio a los demás, que se

traduzca en confianza por parte de la ciudadanía hacia el actuar de quienes integran la administración pública.<sup>97</sup>

La Guía de Actuación y Código de Ética recogida contiene el propósito, las convicciones, la visión del Programa de Gobierno, además de que puntualiza el comportamiento institucional que se debe tener, pues establece algunos criterios de conducta que deberán servir como orientación para el quehacer diario de la función pública.

El camino que se tiene que recorrer como gobierno cercano a la sociedad, transparente, efectivo y confiable, pasa necesariamente por el comportamiento personal de cada servidor público. Es por ello que el Consejo de Ética del Estado de Guanajuato, en apego al marco normativo que le da sustento, emite la Guía de Actuación y Código de Ética, publicado en el POGEG el 04 de noviembre de 2016.

El propósito, las convicciones, los valores y reglas de integridad que se plasman en la Guía de Actuación y Código de Ética del Gobierno del Estado de Guanajuato manifiestan la filosofía humanista que sirve como base para un gobierno íntegro y eficiente.

El propósito que se tiene con el ordenamiento en mención, es construir un estado próspero y con oportunidades de desarrollo para todos, fundamentado en un actuar ético y fincado en valores, asimismo las convicciones que plantea son las siguientes:

- a. *Tener a las personas como el centro de las políticas públicas.*
- b. *Sumar de forma corresponsable a la sociedad en el diseño, seguimiento y evaluación de nuestros programas y proyectos.*
- c. *Ser conscientes del impacto integral de las políticas públicas bajo un enfoque de desarrollo sustentable.*

---

<sup>97</sup> Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, “Guía de Actuación y Código de Ética del Gobierno del Estado de Guanajuato”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, 2018, p. 21, <http://strc.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2016/07/Guia-de-Actuacion-del-Gobierno-del-Estado-de-Guanajuato1.pdf>

- d. *Trabajar transversalmente bajo un enfoque de liderazgo colaborativo.*
- e. *Crear que un buen gobierno es la base de un estado competitivo.*
- f. *Defender los derechos de las y los trabajadores.*
- g. *Prohibir todo tipo de discriminación, enalteciendo el respeto a la dignidad humana.*
- h. *Promovemos una cultura de igualdad laboral y no discriminación, garantizando la igualdad de oportunidades a mujeres y hombres.*

Con base en lo anterior se entiende que la Guía tiene como finalidad el cumplimiento de los objetivos y fines institucionales, de acuerdo con los valores y actitudes aceptadas para su cumplimiento puntual. En este sentido, el documento contiene la visión, el propósito, las convicciones del Programa de Gobierno y los valores del Gobierno del Estado de Guanajuato, sabiendo que no son los únicos. Además de que puntualiza el comportamiento institucional que se debe tener, pues establece algunas reglas de integridad que deberán servir como orientación para el quehacer diario de las y los servidores públicos adscritos a la administración pública estatal.

Los valores y actitudes que contempla la Guía de Actuación y el Código de Ética son los que a continuación se describen de acuerdo al propio ordenamiento en mención:

- a) *Amor*: Es un acto de voluntad por el que libremente se quiere y busca el bien de otra persona. Es donación del propio ser: entrega total, gran firmeza en la intención de conservar el afecto vivido, capacidad de desprenderse, busca, el bienestar y el bien-ser de las y los demás. Las actitudes relacionadas con este valor son: alegría, amistad, autoestima, bienestar. Cariño, comprensión, comunicación, confianza, cuidado, sentido de pertenencia, solidaridad, en fin, todo aquello que favorezca el ejercicio de la función pública.
- b) *Respeto*: Es la base de la convivencia. Es el reconocimiento del valor inherente del ser humano, y de los derechos innatos de las personas y de la sociedad. Comienza en nosotros mismos, las actitudes con las

que se relaciona este valor son: aceptación, respeto a los derechos humanos, apertura, autocontrol, consideración, igualdad, igualdad de género, equidad, equidad de género, flexibilidad, no discriminación, inclusión y orden, como acciones fundamentales para lograr el respeto dentro de la función pública.

- c) *Benedicencia*: Para poder hablar de Benedicencia, a sabiendas de que es una virtud, es necesario entender el valor de la caridad, el cual hace a la persona capaz de darse a los demás, aceptando sus individualidades. Benedicencia significa expresar y reconocer las cualidades y potencialidades que tenemos las personas. Las actitudes relacionadas con este valor son: la amabilidad, asertividad, el bien decir, ecuanimidad, humildad, optimismo, prudencia, como acciones clave para lograr mejores resultados en el desempeño de los servidores públicos.
- d) *Honestidad*: Vivir congruentemente entre lo que se piensa y lo que se demuestra con nuestros actos a los demás y es apropiado para nuestro actuar. Es el reflejo de nuestro interior y exterior, este grato valor tiene que ver con actitudes y acciones como la conciencia, la determinación, congruencia, rectitud, justicia, liderazgo, sencillez, rendición de cuentas, sinceridad, tranquilidad, transparencia, etc.
- e) *Responsabilidad*: Implica tomar decisiones libremente, aceptando las consecuencias, deberes y obligaciones. Somos auténticamente libres y dueños/as de nuestro proyecto de vida y de todas las decisiones pasadas y futuras, como parte de las acciones y actitudes de este valor destacan la austeridad, el compromiso, confianza, creatividad, aceptación y asumir consecuencias, constancia, cumplimiento, eficiencia, entorno cultural y ecológico, lealtad, perseverancia, puntualidad, entre otras.
- f) *Generosidad*: Es la cualidad para ser útil y caritativo/a. La persona generosa es desprendida y sabe compartir, es por ello que se relaciona

con actitudes como la armonía, apoyo, bondad, caridad, compartir, desprendimiento, nobleza, solidaridad, voluntad, entre otras.

- g) *Unión*: La unidad da sustento, fuerza y valor para hacer que lo imposible se haga posible. Se construye a partir de una visión compartida, una esperanza anhelada, un fin altruista o una causa para el bien común, valor que se relaciona con actitudes como el bien común, determinación, colaboración, cooperación, empatía, fortaleza, y demás acciones gratas para lograr la unión de los servidores públicos, con la única finalidad de lograr unidad entre éstos para cumplir de manera eficaz y eficiente con los fines de la administración pública.

En lo que respecta a las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública contempla que deben de observarse las siguientes conductas:

- a) *Conducirse con objetividad, imparcialidad y confidencialidad en todas las acciones emprendidas dentro de la función pública.*
- b) *Cumplir con las atribuciones y funciones que establezcan las normas del cargo que se ostente.*
- c) *Utilizar las atribuciones del cargo conferido para beneficio institucional y de generación de valor para los ciudadanos.*
- d) *Atender las recomendaciones de los organismos públicos protectores de los derechos humanos y de prevención de la discriminación.*
- e) *Conducirse con imparcialidad dentro de la jornada laboral durante los periodos en que se desarrollen los procesos electorales.*
- f) *Utilizar con el máximo aprovechamiento los recursos humanos, materiales y financieros con que se cuente para desempeñar las funciones que le competen*
- g) *Fomentar la cultura de la denuncia como medio ciudadano para reducir las conductas desfavorables y elevar la calidad de los servicios gubernamentales.*
- h) *Observaremos siempre las debidas reglas del trabajo respetuoso, incluyente e imparcial.*

- i) Colaborar con los compañeros y compañeras, propiciando el trabajo en equipo para alcanzar los objetivos comunes previstos en los planes y programas gubernamentales.*
- j) Mantener una actitud de colaboración y de enseñanza con los compañeros y compañeras de trabajo, transmitiendo conocimientos, ideas, experiencias y habilidades, en especial a los más nuevos.*
- k) Proponer soluciones a dificultades que se presenten para alcanzar las metas previstas en los planes y programas gubernamentales.*
- l) Actuar con sencillez y usar apropiadamente los bienes y medios que se tengan para cumplir con las labores encomendadas.*

Todas y cada una de las actuaciones anteriormente señaladas, así como el Código de Ética son responsabilidad de aplicación de las y los titulares de cada una de las dependencias, entidades y unidades de apoyo de la administración pública estatal, los servidores públicos son los primeros responsables de la difusión y vivencia de los valores y actitudes emanados de la guía en mención pues están con pleno convencimiento de la importancia que tienen para el servicio público.

De manera personal e intransferible, las personas a quienes se les ha conferido un cargo de dirección en la administración pública estatal, tienen la encomienda de transmitir estos valores y actitudes a fin de lograr que se practiquen en sus respectivas áreas de responsabilidad e influencia para mantener vivo y vigente el espíritu contenido en estos principios de actuación.

El objetivo principal de la Guía de Actuación y Código de Ética es promover un comportamiento y una conducta apegados a los valores que las y los servidores públicos adscritos a la administración pública del Estado de Guanajuato viven y deben practicar en el desempeño de su cargo, para el logro del bien común. Mediante esta Guía, se tiene el fin de preservar y fortalecer el compromiso de servicio a la ciudadanía, inherente a todo cargo de la administración pública estatal, con el objetivo de asegurar la transparencia en el quehacer gubernamental.

El cumplimiento y seguimiento a la Guía de Actuación y Código de Ética prestigia a quien lo cumple y a la institución a la que pertenece, las sanciones de su incumplimiento serán de acuerdo a lo establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, o la normatividad aplicable en cada caso.

Con base en lo anterior es que tiene su fundamento en el Consejo de Ética del Estado de Guanajuato tiene, entre otras atribuciones, el encargo de elaborar y difundir el Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores del Gobierno del Estado de Guanajuato, del cual deriva esta Guía, de conformidad con el artículo 11, fracción I, del Acuerdo Gubernativo número 73, mediante el cual se determinan los órganos encargados de diseñar e implementar el Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores para la Administración Pública del Estado de Guanajuato.

### ***2.2.7 Código de Ética de las y los Servidores Públicos de la Administración Pública Municipal de Guanajuato, Guanajuato***

Este código tiene por objeto regir la actuación de todos los servidores públicos de la administración pública municipal de Guanajuato, Guanajuato de conformidad con lo previsto en las leyes del sistema Estatal Anticorrupción y la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

De acuerdo a este Código los servidores públicos en el desempeño de sus funciones deberán de desempeñar los principios que a continuación se describen:

- a) *Legalidad: Hacer sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someter su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas le atribuyen, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.*
- b) *Honradez: Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de*

*terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, obsequios o regalos, de cualquier persona u organización, debido a que están conscientes de que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.*

- c) Lealtad: Corresponder a la confianza que la administración pública municipal les ha conferido; teniendo una vocación de servicio a la sociedad y satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.*
- d) Imparcialidad: Dar a la ciudadanía y a la población en general, el mismo trato sin conceder privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitir que influencias, intereses o perjuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer las funciones de manera objetiva.*
- e) Eficiencia: Actuar en apego a los planes y programas previamente establecidos y optimizar el uso y la asignación de los recursos públicos en el desarrollo de sus actividades para lograr los objetivos propuestos.*
- f) Economía: En el ejercicio del gasto público administrar los bienes, recursos y servicios públicos con legalidad, austeridad y disciplina, satisfaciendo los objetivos y metas que estén destinados, siendo estos de interés social.*
- g) Disciplina: Desempeñar sus funciones y atribuciones encomendadas de conformidad con las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables, observando en todo momento disciplina, integridad y respeto, tanto a las demás personas servidoras públicas como con los particulares que llegare a tratar.*
- h) Objetividad: Preservar el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general, actuando de manera neutral e imparcial en la toma de decisiones, que a su vez deberán de ser informadas en estricto apego a la legalidad.*
- i) Transparencia: En el ejercicio de sus funciones privilegiar el principio de máxima publicidad de la información pública, atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que se genera, obtiene, adquiere, transforma o conserva, y en el ámbito de su competencia difundir de manera proactiva información gubernamental, como un elemento que genera valor a la sociedad y promueve un gobierno abierto, protegiendo los datos personales que estén bajo su custodia.*

- j) *Rendición de cuentas: Asumir plenamente ante la sociedad y sus autoridades la responsabilidad que deriva del ejercicio de su empleo, por lo que informan, explican y justifican las decisiones y acciones, de igual manera se sujetan a un sistema de sanciones, así como a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.*
- k) *Competencia por mérito: Seleccionar para los puestos de acuerdo a su habilidad profesional, capacidad y experiencia, garantizando la igualdad de oportunidad, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos mediante procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.*
- l) *Eficacia: Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según las responsabilidades y mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.*
- m) *Integridad: Actuar siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, convivencias en el compromiso de ajustar la conducta para que impere en el desempeño una ética que responda al interés público y generen certeza plena de la conducta frente a todas las personas con las que se vinculen u observen su actuar.*
- n) *Equidad: Procurar que toda persona acceda con justicia e igualdad al uso, disfrute y beneficio de los bienes, servicios, recursos y oportunidades.*

En relación a los valores, el código en comento menciona que las y los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, además de atender a los principios que anteriormente ya se mencionaron, deberán de observar los valores que a continuación se describen:

- a) *Interés público: Actuar buscando en todo momento la máxima atención a las necesidades y demandas de la sociedad por encima de interés y beneficios particulares, ajenos a la satisfacción colectiva.*
- b) *Respeto: Conducirse con austeridad y sin ostentación, otorgar un trato digno a todas las personas en general y a sus compañeros de trabajo, superiores y subordinados, considerando sus derechos, de tal manera que propicien el*

*diálogo cortés y la aplicación armónica de instrumentos que conduzcan al entendimiento, a través de la eficiencia y el interés público.*

- c) Respeto a los derechos humanos: Respetar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizar, promover y protegerlos de conformidad con los principios de: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.*
- d) Igualdad y no discriminación: Prestar sus servicios a todas las personas sin distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.*
- e) Equidad de género: En el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizar que tanto mujeres como hombres accedan con las mismas condiciones, posibilidades y oportunidades a los bienes y servicios públicos; a los programas y beneficios institucionales, y a los empleos, cargos y comisiones gubernamentales.*
- f) Entorno cultural y Ecológico: En el desarrollo de las actividades evitar la afectación del patrimonio cultural de cualquier nación y de los ecosistemas del planeta; asumir una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente y en el ejercicio de sus funciones conforme a sus atribuciones, promover en la sociedad la protección y conservación de la cultura y el medio ambiente, al ser el principal legado para las generaciones futuras.*
- g) Cooperación: Colaboración entre sí y propiciar el trabajo en equipo para alcanzar los objetivos comunes previstos en los planes y programas gubernamentales, generando así una plena vocación de servicio en beneficio de la colectividad y confianza de la ciudadanía en sus instituciones.*
- h) Liderazgo: Ser guía, ejemplo y promotor del Código de Ética y las Reglas de Integridad; fomentar y aplicar en el desempeño de sus funciones los principios que la Constitución y la ley les imponen, así como aquellos valores adicionales que por su importancia son intrínsecos a la función pública.*

En relación a la Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública el Código en comento señala que son las pautas de comportamiento que norman a los servidores públicos en el desempeño de sus funciones de conformidad con los valores y principios constitucionales legales que rigen el servicio público, estas reglas son en materia de:

- *Actuación pública;*
- *Información pública;*
- *Contrataciones públicas, licencias, permisos, autorización y concesiones;*
- *Programas gubernamentales;*
- *Trámites y servicios;*
- *Recursos humanos;*
- *Administración de bienes muebles e inmuebles;*
- *Procesos de evaluación;*
- *Control interno;*
- *Procedimiento administrativo;*
- *Desempeño permanente con integridad;*
- *Cooperación con la integridad; y*
- *Comportamiento digno.*

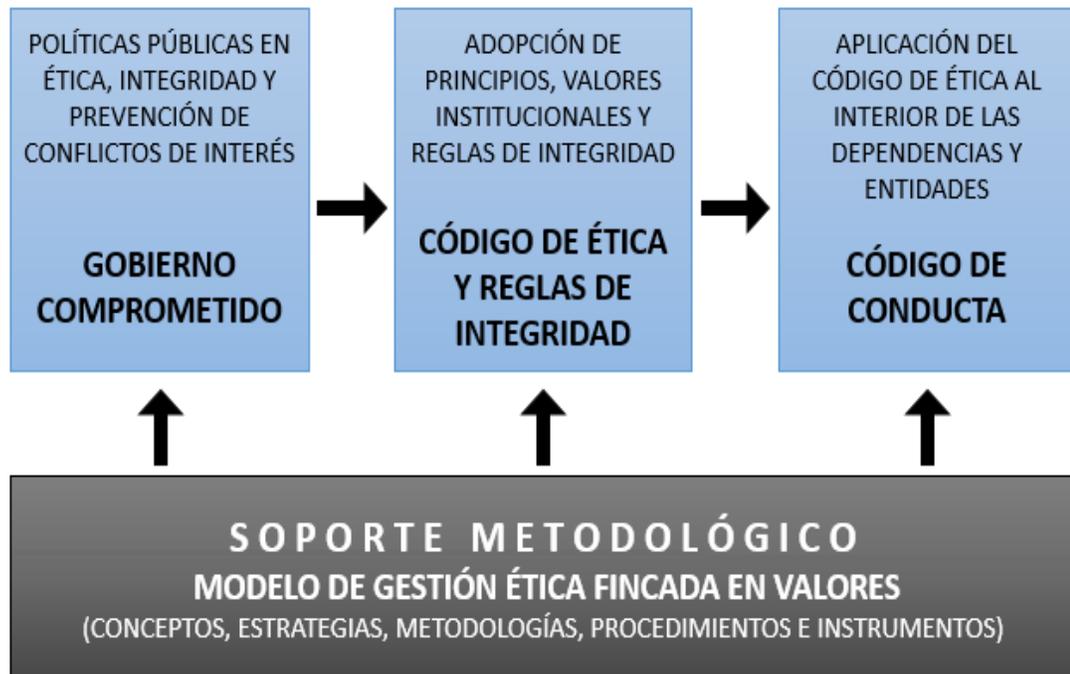
### **2.2.8 Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores del Gobierno del Estado de Guanajuato**

Este modelo es una herramienta que permite, en un marco de cultura de legalidad, promover la conducta ética e íntegra y la prevención de conflictos de intereses de las personas servidoras públicas que colaboran en la administración pública del estado de Guanajuato, como base metodológica que contiene los conceptos, estrategias, metodologías, procedimientos, mecanismos y herramientas, acciones que se vean reflejadas en beneficio del Estado y de la ciudadanía.

En la siguiente página se puede observar la figura 1, misma que ha sido tomada del portal web oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, dicha

imagen muestra el soporte metodológico del Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores.

**Figura 1.** Soporte metodológico en Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores



**Fuente:** Secretaria de Transparencia y Rendición de Cuentas, “Soporte metodológico en Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, 2018, p.12, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/modelo-gestion-etica/>

En la siguiente figura se pueden observar los elementos que componen el Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores del Gobierno del Estado de Guanajuato, mismos que son de gran importancia para este modelo de gobierno, ya que coadyuvan en los cambios positivos y transformadores en la función pública, véase a continuación:

**Figura 2.** Componentes del Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores



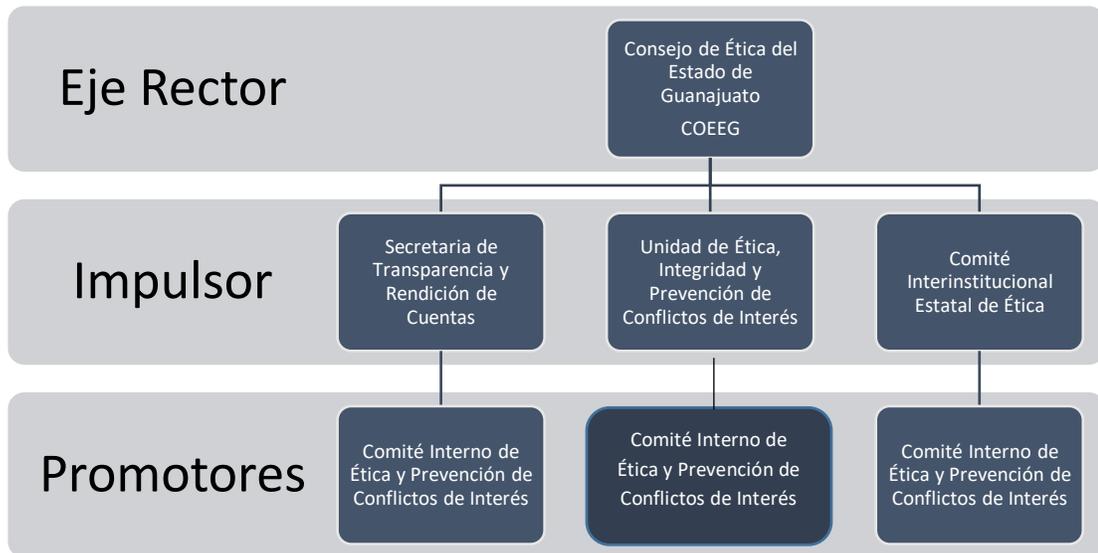
**Fuente:** Secretaria de Transparencia y Rendición de Cuentas, “Componentes del Modelo de Gestión Ética”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, Guanajuato, 2018, p. 22, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/modelo-gestion-etica/>.

Con base en las figuras que se presentaron anteriormente, uno de los componentes clave de este modelo, son los agentes de cambio, que son los responsables de la implantación de la Gestión Ética en el Gobierno del Estado de Guanajuato, ocupándose del diseño e implementación de estrategias para inculcar y promover valores al interior de la entidad, con perspectiva de Gestión Ética e Integridad, a través de acciones y procesos transversales de transformación de la cultura organizacional, combinando elementos normativos, comunicativos, formativos, organizativos y actitudinales.

Los Agentes de Cambio son los responsables de la implantación de la Gestión Ética en el Gobierno del Estado de Guanajuato, ocupándose del diseño e implementación de estrategias para inculcar y promover valores al interior de la entidad, con perspectiva de Gestión Ética e Integridad, a través de acciones y procesos transversales de transformación de la cultura organizacional,

combinando elementos normativos, comunicativos, formativos, organizativos y actitudinales.

**Figura 3.** Agentes de Cambio



**Fuente:** Secretaría de la Función Pública, “Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores Agentes de Cambio”, Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, 2018, p. 31, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/modelo-de-gestion-etica-fincada-en-valores/>

El Modelo de Gestión Ética realiza diagnósticos basados en una encuesta ética y una encuesta ciudadana. La primera se realiza cada año a personas servidoras públicas de todas las dependencias, entidades y unidades de apoyo. Tiene la finalidad de analizar, reflexionar e identificar los valores y las prácticas actuales al interior del Gobierno del Estado de Guanajuato, así como conocer las fortalezas y debilidades en la gestión ética.<sup>98</sup> Dentro de los principales puntos a evaluar se encuentran: los principios y valores éticos, liderazgo, relaciones con personas internas y externas, relaciones con la ciudadanía, medio ambiente, Herramientas de Gestión Ética, y Prevención de Conflicto de Interés.

<sup>98</sup> Secretaría de la Función Pública, “Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores Agentes de Cambio”, Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, 2018, p. 33, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/modelo-de-gestion-etica-fincada-en-valores/>

Ahora bien, la Encuesta de Percepción Ciudadana también se realiza cada año a ciudadanos de los diferentes Municipios del Estado de Guanajuato, teniendo como objetivo principal conocer la opinión de los ciudadanos sobre el desempeño ético de los servidores públicos del Estado de Guanajuato, así como conocer la disposición de la ciudadanía para incorporarse en actividades de combate a la corrupción en conjunto con las instancias gubernamentales.<sup>99</sup>

Los principales puntos a evaluar se encuentran:

- Principios y valores Éticos,
- Servicio a la ciudadanía,
- Honestidad,
- Corrupción,
- Denuncias, e
- Impunidad

Con base en lo anterior se llevan a cabo eventos que tienen la finalidad de reforzar las acciones y comportamientos de las personas servidoras públicas y que éstas se sientan identificadas y comprometidas con las funciones públicas que desempeñan, se tiene establecido un sistema de reconocimiento para distinguir a las personas servidoras públicas, así como a los Comités Internos de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, que sobresalen por la vivencia de valores.<sup>100</sup>

Esto tiene que ver con distintas actividades, entre ellas las capacitaciones mismas que tienen como propósito lograr cambios de actitud en las personas servidoras públicas para que efectivamente apliquen en la cotidianidad laboral el Código de Ética del Poder Ejecutivo del Estado y Códigos de Conducta de cada dependencia y entidad, exige el diseño y ejecución de estrategias de difusión y de capacitación permanentes que logren impactar positivamente en su sistema de creencias y valores.

---

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 42.

El Modelo de Gestión Ética tiene vinculación con los municipios, esto para generar alianzas en el fomento, capacitación y formación de una cultura de ética pública en las personas al servicio del estado y de la administración pública. De igual manera, cuenta con acuerdos de colaboración, esto porque es importante diseñar instrumentos que permitan generar acciones y estrategias para impulsar de manera corresponsable una cultura de integridad pública en el sector privado (empresarial y educativo) esto con la finalidad de construir y permear una cultura organizacional preventiva que fomente la vivencia y apropiación de valores y principios éticos en el contexto privado que impacte en el bienestar de la ciudadanía guanajuatense.<sup>101</sup>

Por lo anterior el pasado 12 de noviembre del 2019 en sesión ordinaria del Consejo de Ética del Estado de Guanajuato, se llevó a cabo la firma de dos acuerdos de colaboración que tienen la finalidad de generar acciones y estrategias en materia de ética y prevención de conflictos de interés, acuerdos que se firman entre la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, y representantes de dos de los sectores de mayor relevancia en los ámbitos empresariales y educativos, como lo son: Consejo Coordinador Empresarial de León y el Tecnológico de Monterrey Campus León.<sup>102</sup>

A lo largo de este capítulo se realizó un análisis acerca de los ordenamientos éticos de los estados de Yucatán y Guanajuato, para observar los principios y valores que rigen el actuar de los servidores públicos respectivamente en cada uno de los estados, para ello se inició por Yucatán, observando de acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, es uno de los estados con menor prevalencia de corrupción y mayor eficiencia gubernamental, es por ello que se consideró idóneo para formar parte del análisis de esta investigación.

De igual manera, cuenta con un ordenamiento ético, como lo es el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Yucatán, mismo

---

<sup>101</sup> *Ibidem*, pp. 23-28.

<sup>102</sup> *Ídem*.

que tiene por objeto regir la conducta ética y establecer un conjunto de valores y principios que dirijan el cumplimiento de los deberes y obligaciones de todos los servidores públicos del Gobierno del Estado de Yucatán sin excepción de su actividad o nivel de encargo, así como las reglas de integridad que les permitan enfrentar dilemas éticos ante una situación presentada en el ejercicio de sus funciones.

Valores, principios y reglas de integridad del código en mención son de observancia general para los servidores públicos del Gobierno del Estado de Yucatán, por lo que todo servidor público deberá conocerlo y comprometerse a cumplirlo cabalmente. Los principios que enmarca este código son competencia por mérito, disciplina, economía, eficacia, eficiencia, equidad, honradez, imparcialidad, integridad, lealtad, legalidad, objetividad, profesionalismo, rendición de cuentas y transparencia. Mientras que los principales valores que contempla este código son cooperación, equidad, honestidad, respeto y responsabilidad.

También se analizó el Código de Ética y de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán mismo que es de aplicación a todo servidor público que se desempeñe en el Ayuntamiento de Mérida, tiene por objeto dar a conocer las normas de ética y de conducta, de manera enunciativa y no limitativa, que debe observar y procurar en sus funciones, conduciendo su actuación y la toma de decisiones con apego a los valores éticos, para garantizar el respeto a las leyes en beneficio de la sociedad, formando una ética e identidad profesional compartida y un sentido de orgullo de pertenencia al servicio público.

En relación a los principios este código señala que los servidores públicos están obligados a salvaguardar los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones. En lo que respecta a los valores, la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones se debe de llevar a cabo cuidando siempre los valores generales de cooperación y bien común,

democracia, equidad de género, entorno cultural y ecológico, igualdad y no discriminación, innovación del servicio, interés público, liderazgo, respeto, respeto a los derechos humanos.

Con base en todo lo anterior es que los servidores públicos estarán apegados en todo momento al respeto y cumplimiento de la misión, visión y valores de cada administración, que promoverán el cuidado de la imagen institucional, para lo cual han de observar una efectiva aplicación de todos los principios y valores ya mencionados.

Asimismo, se analizó el estado de Guanajuato en relación a los ordenamientos éticos con los que cuenta, así como dependencias e instituciones con las que cuenta dentro de la administración pública que se encargan de difundir, fomentar, evaluar y formar en base a una cultura de ética pública, tal es el caso de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, misma que depende directamente del ejecutivo estatal, misma que nace con el objetivo de cumplir la demanda ciudadana de tener una administración pública eficiente, honesta y confiable, encargándose de controlar y vigilar el accionar del Gobierno del Estado, con la misión de prevenir, detectar y sancionar las conductas que contravengan la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la administración pública del estado de Guanajuato, así como conducir la mejora continua a través del fortalecimiento e innovación de sus procesos con enfoque ético, involucrando activamente a la sociedad.

Como también se pudo analizar que esta secretaria, cuenta con una Unidad de Ética, Integridad y Prevención de Conflictos de Interés, misma que está especializada en materia de ética pública y se encarga de la constante formación y capacitación de los servidores públicos al servicio del Estado. Por lo cual dicha Secretaría ha estado llevando a cabo diversas, pláticas y capacitaciones en materia de Ética, Integridad y Prevención de Conflictos de Interés, Código de Ética del Poder Ejecutivo y Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores, todo esto analizado a lo largo del contenido de este

capítulo, sin olvidar los ordenamientos éticos que sin duda alguna son muy completos y eficientes.

Por otra parte se hizo alusión a los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés del Estado de Guanajuato, mismos que han sido instalados en distintas dependencias y entidades de la administración pública en dicho estado, esto en atención a la recomendación por parte de la Secretaria de la Función Pública a nivel federal, señalando que como medida de prevención y lucha en el combate a la corrupción se deben de llevar acciones permanentes que orienten el actuar ético de las y los servidores públicos al servicio del Estado.

Siendo importante señalar que en el estado de Guanajuato existen 64 sesenta y cuatro Comités de Ética distribuidos en distintas dependencias y entidades de la administración pública del estado en mención, situación que no es la misma en Yucatán y mucho menos en Michoacán, en donde únicamente existen tres Comités, mismo que será analizados en el siguiente capítulo.

Con base al estudio que se ha realizado acerca de dos entidades federativas como lo es Yucatán y Guanajuato, se puede decir que los ordenamientos jurídicos con los que ambas entidades cuentan, así como las políticas públicas basadas en acciones en combate a la corrupción a través de formación ciudadana, cultura de legalidad y capacitación a los servidores públicos son correctas y adecuadas ya que cumplen con el fin para el que se han implementado, asimismo estos resultados benévolos y se ven reflejados en los índices de calidad de servicio público así como los índices de percepción de la corrupción, siendo dos de las entidades modelo a seguir.

Guanajuato es el estado que cuenta con un *Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores* que consiste en promover la conducta ética de los servidores públicos a través del conocimiento, difusión y apropiación de los valores institucionales, el cual pretende lograr una cultura organizacional en materia de ética y valores, tiene como objetivo capacitar y formar a los servidores

públicos, trabajo que se ve reflejado, ya que Guanajuato es la entidad menos corrupta del país de acuerdo a la última Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental realizada por INEGI, por lo cual se considera como un modelo idóneo a seguir y del cual se pueden considerar aspectos importantes para implementarlos y adecuarlos a nuestra entidad y específicamente al H. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán.

### **CAPÍTULO 3**

## **ANÁLISIS DE LOS ORDENAMIENTOS ÉTICOS Y ACCIONES DIRIGIDAS A LA FORMACIÓN DE ÉTICA PÚBLICA EN EL H. AYUNTAMIENTO DE MORELIA, MICHOACÁN**

*Sumario: 3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 3.3 Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, 3.4 Código de Ética y Conducta de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, 3.5 Código de Ética y Control de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Morelia, 3.6 Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés.*

Dentro de este capítulo se desarrollará lo relativo al marco jurídico de los servidores públicos en el Ayuntamiento de Morelia Michoacán, para lo cual se analizarán distintos ordenamientos jurídicos tanto de carácter federal, estatal y claro municipal. Las dos primeras, por ser de observancia general y también aplicable dentro de éste municipio.

El objetivo de este análisis consiste en analizar lo positivo de nuestra normatividad vigente, como también los retos que se encuentran en la administración pública municipal de Morelia, para que en el momento oportuno de esta investigación hacer un análisis comparativo con Guanajuato y Yucatán, con base a ello posteriormente hacer posibles consideraciones.

Dentro de este capítulo también se analizará el Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI), su funcionamiento, organización, atribuciones y funciones; esto por considerar que para prevenir la corrupción y fortalecer la administración pública es indispensable la construcción de una cultura de ética pública.

### **3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Para este análisis se comenzará por jerarquía de leyes, es así que iniciaremos con el máximo ordenamiento que nos rige, la Constitución Política, misma que en distintos apartados nos hace referencia a los servidores públicos, sin embargo, por el tema que nos ocupa al momento solo abordaremos lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y responsabilidad patrimonial del Estado, temática que corresponde al título cuarto de la carta magna, correspondiente exactamente de los artículos 108 al 114.

El artículo 108 hace alusión al servidor público, conceptualización que se analizó en el capítulo anterior, dicho artículo nos marca que se consideran servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados, en fin, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres poderes del Estado, díjase en el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, o en la administración pública federal, así como aquellos funcionarios que laboren en organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, todos ellos, mismos que serán responsables por los actos u omisiones en que incurran dentro del ejercicio de sus respectivas funciones.

Continuando con este artículo, señala que el presidente de la república, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

De lo anterior podemos percatarnos del federalismo tan radical que tenemos, tal es el caso que al ejecutivo federal únicamente se le acusará por traición a la patria y delitos graves del orden común, sin embargo, en nuestro país no hemos visto tal circunstancia, aunque no es espacio o circunstancia del municipio al que se hace alusión en la presente, se considera necesario hacer mención.

Asimismo, también indica que:

*Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebida de fondos y recursos federales.*

Mientras que hace una diferencia muy notoria entre las faltas que se le podrán atribuir al ejecutivo y las que podrán ser responsables el resto de los servidores públicos, estamos hablando de gobernadores de entidades federativas, diputados, magistrados, integrantes de los ayuntamientos y demás servidores públicos, todos en general a excepción del ejecutivo federal, serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales, es claro que existe una gran discrecionalidad por parte de los servidores públicos pero en especial del ejecutivo, sin embargo es el que posee más flexibilidad en la aplicación de la normatividad y ni hablar de sanciones.

De igual manera, se debe de tener en cuenta de que las Constituciones de cada entidad federativa precisarán los mismos términos que la Constitución Federal, ello para los efectos de señalar las responsabilidades de los servidores públicos de sus respectivos lugares, el carácter de los mismos, quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas y los municipios. Asimismo, dichos servidores serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

En este artículo de la Constitución sobre el que se ha hecho mención, indica que los servidores públicos estarán obligados a presentar su declaración

patrimonial y de intereses ante las autoridades correspondientes y bajo los términos que determine la ley, todo ello bajo protesta de decir verdad.

Es así que la nuestra Carta Magna contempla y define lo qué es el servidor público, asimismo de manera muy general solo se hace alusión a las responsabilidades que éstos tienen dentro del ejercicio de sus funciones administrativas, no obstante esta generalidad y resumen de análisis en el apartado referente a la Constitución dentro del marco normativo de ésta investigación, es así de simple ya que en otros cuerpos normativos más adelante, se abundara más en ello, sin embargo era necesario hacerlo, ya que como ley suprema, jerárquicamente y legalmente es correcto comenzar por el análisis a ella. Para concluir este apartado no debe olvidarse mencionar que toda autoridad y/o servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones, tal como lo señala la Ley Suprema a la que se ha hecho alusión.

Ahora bien, el artículo 109 nos habla de la responsabilidad tanto de los servidores públicos así como de los particulares, mismos que incurran en alguna frente al Estado y serán sancionados conforme a lo señalado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados que dicten dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, de igual manera éstos expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes para sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con lo siguiente:

- I. Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.*
- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y*

*III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

De igual manera este artículo indica que los procedimientos para la aplicación de las sanciones ya señaladas anteriormente, se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

No obstante, las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Por último, este artículo concluye señalando que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas ya mencionadas.

Dentro de la Constitución se podría continuar con un análisis aún más exhaustivo, sin embargo, lo que se considera más relevante para este tema ya ha sido abordado.

### **3.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo**

Continuando con el marco normativo de esta investigación, es momento de avocar a la Constitución Política del Estado de Michoacán sobre la cual se abordará lo relativo al título cuarto, que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos y donde se estatuye que se aplicarán sanciones

administrativas a aquellos que cometan actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia del servicio público.

La Constitución del Estado de Michoacán en su artículo 104 nos dice que se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los funcionarios, empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier índole en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean de naturaleza centralizada o paraestatal, así como a los servidores públicos de los ayuntamientos y entidades paramunicipales y de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, de igual manera señala que éstos han de ser responsables por los actos u omisiones en los que incurran dentro del desempeño de sus respectivas funciones y por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública. Asimismo, indica que los servidores públicos estarán obligados a presentar su declaración patrimonial y de conflicto de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley. No obstante, aquellos servidores públicos y/o particulares que incurran en alguna responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo que señala la propia Constitución, las demás leyes correspondientes y las autoridades competentes.

De igual manera es importante señalar que el artículo 105 establece que se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y en su caso, a los particulares que participen en faltas administrativas que la ley califique como graves, asimismo la ley establecerá los procedimientos necesarios para que se lleven a cabo las investigaciones necesarias y posteriormente la sanción de dichos actos u omisiones.

Algo importante de mencionar en este apartado es que en caso de responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, éstos tendrán derecho a una indemnización conforme a lo que establezcan las

leyes. Por lo tanto, cualquier ciudadano podrá formular denuncia ante el Congreso del Estado, Auditoría Superior de Michoacán o los órganos de control respecto de las conductas a las que se han hecho mención.

En sí la Constitución de Michoacán se ajusta a lo que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde en su título cuarto relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y patrimonial del Estado, deja de manera muy general las responsabilidades, así como las sanciones, es por ello que continua con el estudio del siguiente ordenamiento jurídico.

### **3.3 Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo**

Esta Ley tiene por objeto establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

De igual manera la razón de ser de esta Ley es establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos, así como las faltas administrativas graves y no graves, las sanciones aplicables a las mismas, los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes, establecer las sanciones por la comisión de faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto, determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas y crear las bases para que todo órgano del Estado establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

La Ley sobre la cual se hace mención en este apartado contempla los principios sobre los cuales se han de regir los servidores públicos dentro del

ejercicio de sus funciones, tales como los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, transparencia, institucionalidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios la ley señala que observarán algunas directrices, entre ellas destacan:

- *Actuar conforme a lo que la ley, así como cumplir en el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.*
- *Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener algún beneficio personal, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.*
- *Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares.*
- *Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas.*
- *Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones.*
- *Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*
- *Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa que comprometa al Estado.*

Entre otras.

Con esto es claro que dentro de la legislación si existe definida la ruta sobre la cual se deben de regir los servidores públicos y es buena, lo que significa que si se cumpliera como tal tendríamos una administración pública fortalecida y sin detrimentos.

La Ley de Responsabilidades Administrativas sobre la cual hacemos alusión también hace referencia a los mecanismos de prevención, esto con la finalidad de evitar que se observen prácticas indebidas dentro del ejercicio de la función

pública, para ello los servidores públicos deberán observar el Código de Ética que es emitido por la Secretaría o los Órganos Internos de Control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño. Este código deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, así como darle la máxima publicidad. Sobre dicho código se hablará en las siguientes páginas.

De una lectura minuciosa del título tercero de esta legislación, denominado faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, específicamente de sus capítulos I y II se advierte que el legislador estableció como *faltas administrativas no graves*, el incumplimiento por parte de los servidores públicos a las siguientes obligaciones:

- I. *Cumplir con las funciones encomendadas con disciplina y respeto, en los términos del respectivo Código de Ética;*
- II. *Denunciar los actos u omisiones que pudieran ser constitutivos de falta administrativa y que en ejercicio de sus funciones pudieran llegar a advertir;*
- III. *Atender las instrucciones legítimas de sus superiores y denunciar aquellas que sean contrarias a la ley;*
- IV. *Presentar en tiempo y forma sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses;*
- V. *Custodiar la documentación e información que tenga bajo su responsabilidad, impidiendo su divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebida;*
- VI. *Supervisar que los servidores públicos a su cargo cumplan con sus obligaciones;*
- VII. *Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones;*
- VIII. *Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos; y,*
- IX. *Cerciorarse de que los particulares con los que lleve a cabo alguna contratación no actualicen alguna hipótesis de conflicto de interés.*

De lo anterior se advierten como faltas administrativas no graves aquellas que en efecto van en contra del correcto actuar por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, sin embargo, estas faltas traen como resultado consecuencias no graves que, si bien alteran el funcionamiento de la administración pública, no transgreden a un grado mayor, aunque no por ello dejan de ser contrarias a lo que marca la ley.

En tanto que, como *faltas administrativas graves* esta ley determina que son: cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto, ocultamiento de conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia, con las descripciones típicas específicas contenidas en los artículos 52 al 64 de la normativa en cita.

Por consiguiente, es innegable que la abstención de incumplir de algún precepto jurídico relacionado con el servicio público, ya no tiene el carácter jurídico de obligación específica de los servidores públicos cuya inobservancia traiga aparejada la imposición de una sanción –como acontecía en las anteriores legislaciones–, aunado a que no resultan equiparables a alguna de las que sí están expresamente previstas en esa norma ni las que subsisten en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, de ahí que se concluya que los hechos que solamente encuadren en tales descripciones, a la fecha de su inicio de vigencia, han dejado de ser considerados como faltas administrativas por la ley en la materia.

Ahora bien, relativo a las sanciones, éstas se clasifican en relación a las faltas, *sanciones por faltas administrativas no graves* y *sanciones por faltas administrativas graves*

Para las primeras, se impondrán las sanciones administrativas siguientes:

*I. Amonestación pública o privada;*

*II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;*

*III. Destitución de su empleo, cargo o comisión; e*

*IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.*

La Secretaría y los Órganos Internos de Control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas ya mencionadas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave. Mientras que la suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales y en caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año.

Ahora bien, en lo referente a las *sanciones por faltas graves* para los servidores públicos, la ley señala que consistirán en:

*I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;*

*II. Destitución del empleo, cargo o comisión;*

*III. Sanción económica; e,*

*IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.*

La ley deja claro que, a juicio del tribunal podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave.

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales. En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, así como de diez a veinte años si dicho monto excede dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

Es claro que, en los apartados analizados de la ley en mención, el legislador deja claro cuales han de ser los principios sobre los cuales se ha de regir el servidor público, así como cuales practicas debe evitar, estableciendo las faltas graves y no graves, así como las sanciones que le corresponden de acuerdo a esa clasificación.

### **3.4 Código de Ética y Conducta de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo**

Este código tiene por objeto regir la conducta de los servidores públicos al servicio de las dependencias y entidades de la administración pública, mismo que se encuentra establecido en el Artículo 14 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, a la cual se hizo alusión en el apartado anterior.

El código tiene como objeto proporcionar a los servidores públicos un referente de conductas éticas que los guíe en su actuación, con el fin de que se conduzcan diariamente de acuerdo con los principios de eficiencia, honradez, imparcialidad, lealtad y legalidad. De igual manera enmarca los valores que todo servidor público debe anteponer en el desempeño de sus funciones, tales como: confidencialidad, cooperación, entorno cultural y ecológico, equidad de género, igualdad y no discriminación, integridad, interés público, liderazgo, respeto, rendición de cuentas, respeto a los derechos humanos y transparencia.

Otra de las finalidades del Código de Ética es establecer los deberes de los servidores públicos y las reglas de conducta para éstos, quienes deberán conducir su actuación con transparencia, honestidad, lealtad, cooperación, austeridad, sin ostentación y con una clara orientación al interés público.

En consideración a las acciones que vulneran la actuación pública el Código de Ética muestra un amplio catálogo de las conductas, por esta ocasión solo se mencionará algunas, mismas que se han considerado más importantes:

- I. Abstenerse de ejercer las atribuciones y facultades que le impone el servicio público y que le confieren los ordenamientos legales y normativos correspondientes*
- II. Adquirir para sí o para terceros, bienes o servicios de personas u organizaciones beneficiadas con programas o contratos gubernamentales, a un precio notoriamente inferior o bajo condiciones de crédito favorables, distintas a las del mercado;*
- III. Favorecer o ayudar a otras personas u organizaciones a cambio o bajo la promesa de recibir dinero, dádivas, obsequios, regalos o beneficios personales o para terceros;*
- IV. Utilizar las atribuciones de su empleo, cargo, comisión o funciones para beneficio personal o de terceros;*
- V. Ignorar las recomendaciones de los organismos públicos protectores de los derechos humanos y de prevención de la discriminación, u obstruir alguna investigación por violaciones en esta materia;*
- VI. Hacer proselitismo en su jornada laboral u orientar su desempeño laboral hacia preferencias político-electorales;*
- VII. Utilizar recursos humanos, materiales o financieros institucionales para fines distintos a los asignados;*
- VIII. Realizar cualquier tipo de discriminación tanto a otros servidores públicos como a toda persona en general por razones de origen étnico, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana...*

Con base en lo anterior, es evidente que mediante este código pretende que el actuar de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública, impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño, constituyéndose como guía que permita identificar acciones que puedan vulnerar lo previsto en él y que deberán ser del conocimiento del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, sobre el cual se hablará en el apartado posterior.

El servidor público, deberá conducir su actuación con legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia, certeza, cooperación, ética e integridad, de forma digna, sin distinción de género, sensibilizando a su entorno sin decir expresiones, adoptar comportamientos, usar lenguaje o realizar conductas de hostigamiento o acoso sexual, manteniendo para ello una actitud de respeto

hacia las personas con las que tiene o guarda relación en la función pública que permita el desarrollo profesional, emocional y psicológico de las mismas.

De igual manera, el código en mención señala que el servidor público deberá cooperar con el Órgano del Estado en el que labora y con las instancias encargadas de velar por la observancia de los principios y valores intrínsecos a la función pública, en el fortalecimiento de la cultura ética y de servicio a la sociedad.

Asimismo, señala como acciones de cooperación con la integridad, de manera enunciativa y no limitativa, que hacen posible propiciar un servicio público íntegro las siguientes, mismas que se hace necesario señalar por su importancia y relevancia dentro de esta investigación:

- I. Buscar que sus acciones reflejen la credibilidad y confianza propias de su investidura;*
- II. Promover con su conducta una actitud de respeto y confianza por parte de la sociedad hacia el servicio público;*
- III. Velar por prestar un servicio de calidad, siempre con la conciencia de que sólo así pueden mejorarse las Instituciones;*
- IV. Propiciar en su área de trabajo una situación laboral que permite el desarrollo profesional, emocional y psicológico de las personas, basado en el respeto a su dignidad e integridad personal, sin distinción de género;*
- V. Observar un comportamiento honesto y honrado;*
- VI. Detectar áreas sensibles o vulnerables a la corrupción;*
- VII. Proponer, en su caso, adoptar cambios a las estructuras y procesos a fin de inhibir ineficiencias, corrupción y conductas antiéticas; y,*
- VIII. Recomendar, diseñar y establecer mejores prácticas a favor del servicio público.*

Con base en todo lo anterior queda claro que los principios que están establecidos en el Código de Ética funcionan como pilares del comportamiento que deben observar los servidores en cualquier situación que se les presente en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, es así que el cumplimiento de estas reglas y códigos permitirá corregir el rumbo de la administración pública que dé a la gente más y mejores oportunidades para que las cosas cambien para beneficio de la sociedad y fortalecimiento de la función pública.

### **3.5 Código de Ética y Control de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Morelia**

El Código de Ética y Control de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Morelia fue creado en el año 2016 durante la administración del ingeniero Alfonso Jesús Martínez Alcázar, quien fuere presidente municipal de Morelia durante el periodo comprendido 2015-2018.

Este código es de orden público de interés general y de observancia obligatoria para los servidores públicos del Ayuntamiento de Morelia, sus dependencias y entidades de la administración pública municipal. Tiene por objeto definir la dirección institucional, a través de criterios y lineamientos tendientes a prevenir y combatir la corrupción, mediante un sistema de ética y control de conducta, que procure un comportamiento apegado a los principios de legalidad, honradez, transparencia, imparcialidad, eficiencia y lealtad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión al interior del municipio. Algunos de los principios y valores orientadores de las actividades y prácticas que deben regir la función pública en el ayuntamiento son: respeto, honradez, integridad, lealtad, honestidad, confidencialidad, transparencia, imparcialidad, legalidad, responsabilidad, transversalidad, igualdad sustantiva, participación ciudadana, objetividad, justicia y equidad.

A continuación, se describe cada uno de estos principios y valores con base al código en mención:

- a) **Respeto:** Tratar con dignidad, cortesía, cordialidad, igualdad y tolerancia a los compañeros de trabajo y al público en general, rechazando cualquier tipo de discriminación, evitando conductas y actitudes ofensivas, lenguaje grosero, prepotente o abusivo.

El servidor público está obligado a respetar en todo momento los derechos y libertades inherentes a la condición humana de las personas; por ello, no debe hacerse uso indebido de una posición de jerarquía para faltar al respeto, hostigar, amenazar, acosar u ofrecer un

trato preferencial o discriminatorio a colaboradores, compañeros o usuarios del servicio público.

- b) **Honradez:** Actuar con total probidad, rectitud e integridad, apegándose a las normas, procedimientos y funciones legalmente establecidas. Abstenerse en todo momento de aceptar o solicitar tanto a los particulares como a otros servidores públicos, algún tipo de compensación, regalo, prestación o gratificación, que puedan comprometer su desempeño como servidor público.
- c) **Integridad:** Desempeñar su función diaria en forma congruente con los valores y criterios éticos, apegado al derecho y al interés social, de tal manera que el pensar, decir y actuar como servidor público, logren una alta credibilidad ante la ciudadanía, generando una cultura de confianza y apego a la verdad.
- d) **Lealtad:** Ser leal en todo momento al Ayuntamiento, la dependencia o entidad de la que forma parte y a la sociedad en su conjunto, esforzándose cada día en cumplir con la misión, valores y principios del Ayuntamiento, la dependencia o entidad de la administración pública de la que forme parte; desempeñando su cargo con decisión inquebrantable de servicio a la ciudadanía, en cumplimiento a las labores que le han sido encomendadas.
- e) **Honestidad:** Conducirse con probidad y apego a la verdad, fomentando una cultura de confianza y evitando usar el cargo para ganancia personal, actuando con diligencia y cumpliendo íntegramente con el deber, realizando sus labores siempre con honor, justicia y transparencia de acuerdo a los propósitos de la institución.
- f) **Confidencialidad:** Desarrollar su actuación dentro de la más absoluta reserva y confianza. No divulgar asunto alguno sin la autorización expresa de sus superiores jerárquicos, ni en contravención a la ley, ni utilizar en su favor o de terceros el conocimiento de los asuntos o documentos que manejen con motivo de su empleo, cargo o comisión, o bien cuando ocurran las circunstancias siguientes:

- Evitar revelar o permitir que se revele, información clasificada como reservada o confidencial a la cual tengan acceso, con motivo de su empleo, encargo o comisión. En general, deberán guardar en todo momento estricto secreto de los asuntos que así se les comuniquen.
- Hacer declaraciones públicas respecto de asuntos relativos a información clasificada como reservada o confidencial a la cual tengan acceso, o editar documentación, sin que se encuentre plenamente facultado para ello.

g) **Transparencia:** Garantizar un manejo adecuado de los bienes y recursos del Ayuntamiento, la dependencia o entidad de la administración pública generando un ambiente de confianza y claridad hacia la ciudadanía, promover el libre acceso a la información pública gubernamental, con información clara, oportuna y veraz, de tal forma que las responsabilidades, procedimientos y reglas establecidas estén abiertas a la participación y escrutinio público, sin más límites que los que el mismo interés público y los derechos de privacidad impongan en las leyes de la materia, impidiendo la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebida de la misma.

h) **Imparcialidad:** No conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna, ejercer las funciones encomendadas de manera objetiva y sin prejuicios, por lo que, el servidor público tendrá independencia de criterio, siempre respetando la imparcialidad en su función, por lo que, al expresar cualquier opinión, ésta debe ser profesional y ajena a circunstancias económicas, políticas o de índole personal y afectiva, el servidor público deberá evitar emitir cualquier comentario que implique juzgar sobre cualquier asunto. Durante la toma de decisiones y el ejercicio de sus funciones y sin permitir la influencia indebida de otras personas, tiene la obligación de ser equitativo e institucional, evitar conceder ventajas o privilegios y

mantenerse ajeno a todo interés particular, con el único objeto de brindar un servicio público eficiente y eficaz.

- i) **Liderazgo:** Desempeñar el ejercicio de su función con actitud visionaria, proactiva, innovadora y vanguardista, en la promoción de los cambios operativos que le lleven a mejorar su desempeño, el del Ayuntamiento, la dependencia o entidad donde preste sus servicios y el de la administración pública en general; Ser líder, constituye un privilegio y un compromiso personal, capaz de enriquecer nuestra vida y la de los demás, ser un férreo promotor de los valores morales, éticos y sociales, así como de la calidad en el servicio.
- j) **Legalidad:** Es obligación del servidor público conocer, respetar y cumplir los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, leyes, reglamentos, acuerdos y demás normativa que regulan su trabajo. Las acciones en el desempeño de sus funciones se realizarán con estricto apego al marco legal y al estado de derecho, evitando que las interpretaciones afecten el ejercicio de las instituciones públicas, los intereses de la sociedad y los derechos de las personas, cuando un acto se haya iniciado o esté cometiéndose al margen del marco jurídico, el servidor público tiene la obligación de denunciarlo.
- k) **Responsabilidad:** Desempeñar sus labores con esmero, dedicación, profesionalismo y vocación de servicio, respondiendo por las consecuencias que resulten de su actuación en el ejercicio de la función pública, de manera que sus actos como servidor público, generen en la ciudadanía, confianza en él y en el gobierno municipal, denunciará y no se hará cómplice de aquel que contravenga las normas, así como los principios de integridad contenidos en el Código de Ética y Control de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Morelia.
- l) **Eficiencia:** Su desempeño tenderá en todo momento a la excelencia y a la calidad total de su trabajo, por lo tanto, sus actividades como servidor público serán en apego a los planes y programas previamente

establecidos, optimizarán el uso y la asignación de los recursos públicos en el desarrollo de las mismas, en beneficio de la comunidad para lograr los objetivos propuestos.

- m) **Verdad:** El compromiso de obrar conforme a sus creencias y convicciones, completamente convencido de que se está actuando de forma correcta y apegada a la realidad, con sinceridad, honestidad y buena fe.
- n) **Transversalidad:** Herramienta metodológica para garantizar la inclusión de la perspectiva de género como eje integrador, en la gama de instrumentos, políticas y prácticas, tendientes a la homogeneización de principios, conceptos y acciones a implementar, para garantizar la concreción del principio de igualdad.
- o) **Igualdad sustantiva:** Es el acceso al mismo trato y oportunidades, para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- p) **Efectividad:** Es la capacidad o facultad para lograr los fines y objetivos encomendados al cargo o comisión.
- q) **Eficacia:** Es la habilidad para obrar o para conseguir los resultados establecidos en el empleo o comisión.
- r) **Congruencia:** Consiste en la concordancia que debe existir entre las necesidades y las solicitudes planteadas y las acciones implementadas.
- s) **Participación Ciudadana:** Este principio garantiza la acción deliberada y consciente de la ciudadanía, tanto de manera individual como colectiva, a través de los distintos mecanismos e instrumentos contenidos en la normatividad, con la finalidad de intervenir en la toma de decisiones, que mejore la calidad de vida de los habitantes del Municipio.
- t) **Sustentabilidad y Sostenibilidad:** Se refieren a la administración eficiente y racional de los recursos, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras.

- u) **Humanismo:** El interés por el bienestar de las personas.
- v) **Objetividad:** Exhibir el más alto nivel profesional al reunir, evaluar y comunicar información sobre la actividad o proceso a ser examinado, haciendo una evaluación equilibrada de todas las circunstancias relevantes y formando sus juicios sin dejarse influir indebidamente por sus propios intereses o por otras personas.
- w) **Competencia:** Aplicación del conocimiento, aptitudes y experiencia necesarios en el desempeño del servicio.
- x) **Mejora Continua:** De habilidades, efectividad y calidad de los servicios, mediante la capacitación y actualización para el desarrollo y perfeccionamiento de la profesionalización.
- y) **Probidad:** Actuando con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona.
- z) **Idoneidad:** Entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública. El servidor público se debe a una formación sólida acorde a la realidad, capacitándose permanentemente para el debido cumplimiento de sus funciones.
- aa) **Honorabilidad:** Respetar, en todo momento y en cualquier circunstancia, la dignidad, la honra, el criterio político, filosófico, religioso, socioeconómico y cultural de las personas con las que se relacione en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y abstenerse de expresiones ofensivas, calumnias y difamación, que puedan ir en carencia de su reputación y prestigio.
- bb) **Justicia y Equidad:** Teniendo permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones y actividades, otorgando a cada uno lo que le es debido, actuando con equidad en las relaciones con el Estado, con el administrado, con la Institución, con sus superiores, con sus subordinados y con la ciudadanía en general.

- cc) **Discrecionalidad:** Para guardar reserva y confidencialidad respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y responsabilidades que le correspondan en virtud de las normas que regulan el acceso y la transparencia de la información pública.
- dd) **Ejercicio y Actitud adecuada al cargo:** En el desempeño de las funciones, los servidores públicos municipales deberán ejercer fidelidad, diligencia, y neutralidad en su actuar diario y proceder conforme a las normas y criterios en la realización de sus tareas.

Todo lo anterior tiene fundamento, después de considerar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109, fracción III, establece que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones;

También el título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, estatuye que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia. De igual manera lo establecido en el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021, la transparencia y la rendición de cuentas forman parte de las prioridades transversales, así como promover la cultura de la transparencia y legalidad en todos los ámbitos, de esta manera promover la evaluación del desempeño y la vigilancia ciudadana para prevenir, combatir y erradicar la corrupción y las acciones discrecionales en el ejercicio público. No solo en el Plan Estatal, sino también en el plan Municipal de Desarrollo, mismo que tiene como uno de sus objetivos fortalecer la administración municipal.

Conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, corresponde a la Secretaría de

Contraloría implementar acciones preventivas, que permitan mejorar la eficiencia y calidad del servicio público de manera constante y progresiva, a efecto de verificar se cumplan las disposiciones y administrativas aplicables al servicio público, así como actualizar el Código de Ética y de Conducta de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

El artículo 14 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, faculta a esta Secretaría de Contraloría en su carácter de Órgano Estatal de Control para expedir conforme a los Lineamientos del Sistema Anticorrupción, el Código de Ética que regirá las conductas dignas que corresponden a las necesidades de la sociedad y orientar el desempeño de los servidores públicos.

La Ética en el servicio público está directamente vinculada con la conducta de los servidores públicos, debiendo conducirse conforme a un esquema de valores y principios, ejerciendo su función siguiendo una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su encargo en las actividades gubernamentales, debiendo respetar puntual y cabalmente la Ley, pues solo así el legitimará su actuación frente al Estado y la sociedad misma.

Cuando una persona es nombrada en el servicio público, adquiere derechos y obligaciones, entre las segundas, la de regirse bajo los principios de Integridad, Imparcialidad, objetividad y transparencia para un cargo público, un compromiso con la sociedad en el más puro interés de servir a nuestro país, con servidores públicos más capacitados y con un alto sentido de la ética, con la finalidad de generar y mantener la confianza en la sociedad pone en ella su confianza, es así que el servidor público debe de estar al nivel de esa confianza.

Los principios y valores éticos establecidos en el código de Ética, deben traducirse en cuatro acciones: actuar de acuerdo con las leyes y

reglamentaciones, arraigar una cultura de la integridad, dar prueba de lealtad y honradez, así como respetar a los demás, constituyendo un instrumento para alcanzar la paz, el respeto al estado de derecho y el bien común de la sociedad.

Fenómenos como el conflicto de intereses, las conductas discrecionales y la corrupción en el servicio público, dañan el desempeño del mismo y nos invitan a fortalecer instrumentos que garanticen la actuación pública con principios éticos.

A manera de conclusión de este capítulo y habiendo analizado lo referente al Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, su integración, funcionamiento, organización y en sí todo aquello que le concierne, veamos lo que la OCDE opina al respecto de los Comités de Ética en México.

*Los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) no tienen la capacidad para transversalizar la integridad de manera eficaz; esto, debido a la falta de conocimiento especializado y de competencias, entre otras prioridades. Para garantizar que el marco normativo no se asiente solo en papel, se pueden nombrar unidades permanentes de integridad en cada entidad pública para remplazar a los CEPCI con un equipo especializado, ya sea de medio tiempo o de tiempo completo, y tomando en cuenta el tamaño y los riesgos de integridad específicos de cada entidad. Estas unidades podrían tener funciones estrictamente preventivas, además de recursos financieros para llevar a cabo las actividades relacionadas con su mandato, y con línea directa para informar a la más alta autoridad de la entidad respectiva.<sup>103</sup>*

Con base en lo anterior la recomendación de la OCDE para México consiste en transformar a los Comités de Ética existentes en órganos con personal permanente y funciones únicamente de prevención. Recomendación que dio en 2019 sin embargo, desde el 2017 emitió sugerencias al respecto,

---

<sup>103</sup> OCDE, “Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México, 2019, p.9, <http://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf>

“importantes inversiones en campañas de concientización, desarrollo de capacidades y creación de instituciones deben ser el siguiente paso”<sup>104</sup> de igual manera advierte que las acciones clave para lograr la integridad en la función pública en México incluyen, “proveer a los Comités de Ética con personal permanente y mandatos más claros, refinar el Protocolo de Contratación para hacerlo más viables, aclarar las políticas de conflicto de intereses, proteger los derechos de quienes reportan irregularidades y equipar a los contralores internos para realizar investigaciones disciplinarias y gestionar los riesgos.”<sup>105</sup>

Pese a lo anterior la OCDE reconoce las acciones de México encaminadas al fortalecimiento de la administración pública sin embargo, asegura que “los Comités de Ética siguen acentuando un rol sancionador, atendiendo y dictaminando posibles violaciones al código”<sup>106</sup> y agrega que, “con el fin de evitar duplicidad, asegurar consistencia en las secretarías y no obstaculizar las capacidades de los Comités para promover adecuadamente una cultura de integridad organizativa, dichas actividades de cumplimiento deben en cambio permanecer en manos de las Unidades de Responsabilidades de los órganos internos de control y los Comités de Ética deben centrar sus esfuerzos en actividades de prevención.”<sup>107</sup>

Con base en todo lo anterior es claro que la integridad es una responsabilidad compartida, cuyo objetivo es el cambio de comportamiento. Más allá de los esfuerzos en materia de integridad del sector público, el gobierno debe también tratar de inculcar más ampliamente estos valores en la sociedad. Para lograr esto, los enfoques de conducta para estimular un comportamiento más ético podrían extenderse más ampliamente, adicionalmente el Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés del COLMICH podría llevar a cabo

---

<sup>104</sup> OCDE, “Estudio de la OCDE sobre la Integridad en México. Aspectos Claves”, *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*, México, 2017, p. 04, <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

<sup>105</sup> *Ídem*.

<sup>106</sup> *Ibídem*, p. 14.

<sup>107</sup> *Ídem*.

campañas de concientización y capacitación que desafíen la aceptación de la corrupción por los ciudadanos y eduquen al público acerca de la actitud y las herramientas para rechazar el comportamiento contrario a la ética.

En el desarrollo de este capítulo se ha podido analizar legislación vigente que hace referencia a las responsabilidades de los servidores públicos dentro de la función pública, tales como la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se enmarcan aspectos importantes que dan fundamento a la legislación de Michoacán y de Morelia en sí. Analizando especialmente el título cuarto de nuestra Carta Magna, relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.

Por otro lado, también se analizó la Constitución Política del Estado de Michoacán sobre la cual se abordó lo relativo al título cuarto, mismo que hace referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, de igual manera se estatuye que se aplicarán sanciones administrativas a aquellos que cometan actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia del servicio público.

Además de la Constitución Federal y la Constitución Estatal, se analizó la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, en donde se pudo observar que el objetivo principal de esta ley es establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Asimismo la razón de ser de esta ley, es establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos, así como las faltas administrativas graves y no graves, las sanciones aplicables a las mismas, los procedimientos para su aplicación y las facultades de las

autoridades competentes, establecer las sanciones por la comisión de faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto, determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas y crear las bases para que todo órgano del Estado establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Dentro de este capítulo también se hizo alusión al Código de Ética y Conducta de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, sobre el cual se analizó la razón de ser del mismo, el cual tiene por objeto regir la conducta de los servidores públicos al servicio de las dependencias y entidades de la administración pública, mismo que se encuentra establecido en el Artículo 14 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo. Asimismo, pretende proporcionar a los servidores públicos un referente de conductas éticas que los guíe en su actuación, con el fin de que se conduzcan diariamente de acuerdo con los principios de eficiencia, honradez, imparcialidad, lealtad y legalidad.

De igual manera enmarca los valores que todo servidor público debe anteponer en el desempeño de sus funciones, tales como: confidencialidad, cooperación, entorno cultural y ecológico, equidad de género, igualdad y no discriminación, integridad, interés público, liderazgo, respeto, rendición de cuentas, respeto a los derechos humanos y transparencia. Por último, pretende establecer los deberes de los servidores públicos y las reglas de conducta para éstos, quienes deberán conducir su actuación con transparencia, honestidad, lealtad, cooperación, austeridad, sin ostentación y con una clara orientación al interés público.

Asimismo, se trató acerca del Código de Ética y Control de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Morelia, como se pudo analizar este código tiene como objetivo definir la dirección institucional del municipio a

través de criterios y lineamientos tendientes a prevenir y combatir la corrupción, mediante un sistema de ética y control de conducta, que procure un comportamiento apegado a los principios de legalidad, honradez, transparencia, imparcialidad, eficiencia y lealtad en el desempeño de sus funciones. Algunos de los principios y valores que incluye este código que se revisaron en el análisis del mismo son: respeto, honradez, integridad, lealtad, honestidad, confidencialidad, transparencia, imparcialidad, legalidad, responsabilidad, transversalidad, igualdad sustantiva, participación ciudadana, objetividad, justicia y equidad.

Por otra parte, el análisis del presente capítulo no solo ha consistido en los ordenamientos jurídicos mencionados en párrafos anteriores, sino que también se analizó el Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés en Michoacán, mismo que fue instalado en atención al Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, reconociendo que para prevenir la corrupción y aumentar la confianza de los ciudadanos en la Institución, es indispensable la construcción de una cultura de ética pública.

Por ello, se observó y concluye que el objetivo principal del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés es propiciar la integridad de los servidores públicos e implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético en la entidad y con la adopción de estos criterios éticos por parte de los servidores públicos, que pretende lograr una transformación cultural que ayude a fortalecer el Estado de Derecho a través del arraigo de una cultura de apego a la legalidad que es una tarea de todos los servidores públicos y de importancia trascendental.

Sin embargo, revisando las acciones que lleva a cabo el Comité, junto con las recomendaciones que la OCDE ha realizado a México acerca los Comités de Ética es claro que se requiere del fortalecimiento de éstos con acciones claves para ello como, proveer a los Comités de Ética con personal permanente y mandatos más claros, refinar el Protocolo de Contratación para hacerlo más viables, aclarar las políticas de conflicto de intereses, proteger los derechos de

quienes reportan irregularidades y equipar a los contralores internos para realizar investigaciones disciplinarias y gestionar los riesgos. Esto porque, los Comités de Ética siguen acentuando un rol sancionador, atendiendo y dictaminando posibles violaciones al código y con el fin de evitar duplicidad, asegurar consistencia en las secretarías y no obstaculizar las capacidades de los Comités para promover adecuadamente una cultura de integridad organizativa, dichas actividades de cumplimiento deben en cambio permanecer en manos de las Unidades de Responsabilidades de los órganos internos de control y los Comités de Ética deben centrar sus esfuerzos en actividades de prevención.

## CAPÍTULO 4

### LA IMPORTANCIA DE LA ÉTICA EN LA FORMACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL H. AYUNTAMIENTO DE MORELIA MICHOACÁN

*Sumario: 4.1 Cultura de legalidad para la función pública, 4.2 Perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos, 4.3 La importancia de la educación en valores para construir una cultura de ética pública en la formación de servidores públicos, 4.4 Propuesta de política pública basada en formación ética para los servidores públicos.*

En el cuarto capítulo de esta investigación se analizará acerca de la importancia de la ética en la formación del servidor público en el H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán con base en la experiencia y análisis acerca de dos entidades federativas como Yucatán y Guanajuato, en donde se pretende analizar aspectos de suma importancia como lo es la cultura de legalidad para la función pública, analizar la función pública bajo principios éticos, el perfil ético de los servidores públicos en la administración pública, la importancia de una educación en valores para construir una cultura de ética pública en la formación de servidores públicos, así como plantear una propuesta que nos ayude a trabajar estos aspectos dentro de la función pública en el H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán.

#### **4.1 Cultura de legalidad para la función pública**

Es importante señalar otro aspecto importante y clave que es la cultura de legalidad y es aquí donde nos gustaría profundizar un poco más, ya que entendemos que, para que se dé ese fortalecimiento de la democracia en nuestro país se necesita trabajar en la cultura de legalidad, y claro está que será desde una educación basada en valores.

La cultura de legalidad es un concepto que se utiliza para hacer referencia a la actitud que una sociedad o comunidad tiene respecto de su grupo de normas, leyes y reglas. La cultura de la Legalidad es muy importante en

nuestra vida diaria para que se genere paz dentro de nuestra comunidad, asimismo en la función pública es un tema trascendental para poder lograr un actuar adecuado de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, para abordar este tema y hacer un análisis más amplio al respecto, primero tenemos que entender qué es la cultura de legalidad, para efectos de la estructura de las ideas primero se expondrá acerca del termino cultura, posteriormente acerca de legalidad, para poder aterrizar la cultura de legalidad en la función pública.

#### **4.1.1 Consideraciones generales acerca de cultura**

La palabra cultura tiene concepciones diversas como las siguientes: cultura es el conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial en una época o grupo social. Es “entendida como un plano general ordenador de la vida social que les da unidad, contexto y sentido a los quehaceres humanos y hace posible la producción, la reproducción y la transformación de las sociedades concretas.”<sup>108</sup>

Analizando a otro autor, señala Guevara: “cultura es todo aquello que los miembros de una determinada sociedad concreta aprenden de sus predecesores y contemporáneos.”<sup>109</sup> Más aún, el término cultura posee un significado filosófico, sociológico y sobre todo antropológico.

Filosófico, cultura es el “conjunto de producciones específicas del hombre en tanto que ser dotado de poder de creación, que transforman tanto al propio ser humano como al entorno.”<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Marcos, Patricio, *Cartas Mexicanas*, México, Nueva Imagen, 1985, p. 27.

<sup>109</sup> Guevara, G., “Los mexicanos ante la educación”, *Revista Nexos*, México, Nueva Época, año LXV, núm. 239, mayo-agosto de 2020, p. 18, <http://revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/50677/45438>.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 21.

Mientras que un aspecto sociológico, la cultura es entendida como el “conjunto de los conocimientos básicos necesarios a toda persona por el hecho de vivir en un momento histórico y en un medio social determinado.”<sup>111</sup>

Finalmente desde un aspecto antropológico, la cultura es entendida como el “conjunto de los elementos materiales y espirituales (lengua, ciencias, técnicas, artes, instituciones, costumbres, usos, normas de comportamiento, etcétera) que caracterizan a una sociedad respecto de otras.”<sup>112</sup>

Con base en lo anterior se concluye que, la cultura se refiere al conjunto de bienes materiales y espirituales de un grupo social transmitido de generación en generación a fin de orientar las prácticas individuales y colectivas. Incluye lengua, procesos, modos de vida, costumbres, tradiciones, hábitos, valores, patrones, herramientas y conocimiento. Asimismo, la función de la cultura es garantizar la supervivencia y facilitar la adaptación de los sujetos en el entorno.

#### **4.1.2 Consideraciones sobre la legalidad**

La palabra legalidad también tiene diversos conceptos, es un régimen político estatuido por la ley fundamental del Estado, es el derecho de toda persona que se funda en la obligación que tienen las autoridades de ajustar sus actos a leyes, fundándolas y motivándolas.

Legalidad es la que establece que las autoridades no tienen más facultades que las que las leyes les otorgan, y que sus actos solo son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe.

Norberto Bobbio ha establecido que, “en el lenguaje político se entiende por legalidad un atributo y un requisito del poder, por el cual se dice que un poder

---

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 24.

es legal o actúa legalmente cuando se ejerce en el ámbito o de acuerdo con las leyes establecidas o de algún modo aceptadas.”<sup>113</sup>

Continúa el autor, “se puede sentenciar que la importancia del principio de legalidad radica en el hecho de que asegura los dos valores fundamentales en cuya realización consiste la función del derecho: la certeza y la igualdad.”<sup>114</sup>

Bobbio considera la certeza porque, “la producción del derecho mediante leyes, o sea, a través de normas generales y abstractas, permite prever las consecuencias de las propias acciones, es decir salva de la inseguridad del orden arbitrario.”<sup>115</sup>

Por otra parte a la igualdad debido a que “la aplicación del derecho de acuerdo con la ley, garantiza el tratamiento igual de todos los que pertenecen a la categoría establecida por la ley y nos salva del peligro del tratamiento preferencial y odioso de tal o cual individuo, o de tal o cual grupo, como resultaría de un juicio caso por caso.”<sup>116</sup>

Con base en lo anterior es que se considera que la legalidad es una condición que remite a una situación que se encuadra dentro de los postulados de la ley. Por lo general, el término se aplica a situaciones en donde exista una clara circunstancia que se libre de cualquier objeción al respecto. En efecto, si algo es legal se considera que se desenvuelve conforme a los derechos que concede un sistema jurídico determinado.

Es así que, “cuando se habla de legalidad se hace referencia a la presencia de un sistema de leyes que debe ser cumplido y que otorga la aprobación a determinadas acciones, actos o circunstancias, y como contrapartida desapueba a otras tantas que afectan las normas establecidas y vigentes.”<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1992, p. 35.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>116</sup> Marcos, Patricio, *Lecciones de política*, México, Nueva Imagen, 1990, p. 54.

<sup>117</sup> Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997, p. 29.

La legalidad es, entonces, todo lo que se realice dentro del marco de la ley escrita y que tenga como consecuencia supuesta el respeto por las pautas de vida y coexistencia de una sociedad dependiendo de lo que cada una de ellas entienda por tal concepto.

Si una conducta determinada está fuera de algún parámetro que la ley establezca como ilegal, lo cierto es que dicha conducta se considera legal incluso si el acto considerado es cuestionable desde el punto de vista moral. La legalidad en este sentido se establece por el hecho de que debe existir un reconocimiento por parte de la ley a una determinada actividad como negativa antes de que dicha conducta se materialice. Asimismo, es menester que exista un debido proceso que establezca que una situación determinada se desarrolló de forma contraria a lo que se determinó desde el punto de vista jurídico, en pocas palabras se deduce que la legalidad es una condición o acto realizado dentro del marco normativo de un Estado.

Con base en todo lo que se ha analizado acerca del término *legalidad*, queda claro que este concepto está estrechamente ligado al *principio de legalidad*, aspecto que se abordó en capítulos anteriores al tratarse los principios y valores del servicio público, sin embargo, hay que recordar acerca del tema.

#### **4.1.3 Principio de legalidad**

Se conoce como principio de legalidad a la prevalencia de la ley sobre cualquier actividad o función del poder público.<sup>118</sup> Esto quiere decir que todo aquello que emane del Estado debe estar regido por la ley, y nunca por la voluntad de los individuos. Es así que un gobernante no puede actuar de manera contraria a lo establecido por la Constitución, que recopila las normas esenciales del Estado. De acuerdo al principio de legalidad, no alcanza con que el gobernante en cuestión haya sido elegido para ocupar su cargo por la

---

<sup>118</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2001, t. X, p. 145.

votación popular ni que, al ganar una elección, haya sido investido como mandatario: todas sus medidas de gobierno deben ser sometidas a la ley.

El principio de legalidad es un principio fundamental, generalmente es reconocido en los ordenamientos supremos de los diferentes Estados; ello se debe a la relación de supra/subordinación entre los representantes del Estado y los gobernados en virtud de los cuales los primeros afectan la esfera jurídica de los segundos; esto es, el Estado al desplegar su actividad afecta los bienes y derechos del subordinado cuando se impone en el ejercicio del poder. Así, este Estado moderno interviene de forma reiterada, intensa y generalmente contundente en muchas áreas de la vida de los gobernados afectando sus derechos, incluso aquellos que el subordinado tiene en la más alta estima, aquellos que son básicos para su subsistencia, porque el Estado legisla, dicta y emite actos que trascienden el estatus de cada uno, o que carecen de respaldo legal o del respaldo legal adecuado o suficiente.

El principio de legalidad, como expresión de la voluntad general, fue sustentado por Rousseau en el hecho de que la soberanía reside en el pueblo y se manifiesta a través de las leyes que constituyen la síntesis de la voluntad general. Para que la voluntad sea general debe partir de todos para aplicarse a todos, y pierde su rectitud natural cuando tiende hacia algún objeto individual o determinado, porque entonces, juzgando lo que nos es extraño, no tenemos ningún verdadero principio de equidad que nos guíe.<sup>119</sup>

Por tanto, el principio de legalidad se manifiesta en el sentido de que la autoridad sólo puede actuar de acuerdo con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limita su libertad natural, excepto cuando el individuo, por su propia voluntad se somete. “La voluntad general es la soberanía que reside en el pueblo y se plasma en las leyes, las cuales, como manifestación de la población crean la autoridad y facultan su actuación, por

---

<sup>119</sup> Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, España, Altaya, 1993, p. 35.

lo tanto, las libertades individuales sólo pueden ser restringidas por disposición expresa de la ley. Lo anterior se basa en el principio de que, "los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, mientras que la autoridad sólo podrá hacer lo que le esté permitido."<sup>120</sup>

Como podemos ver, el principio de legalidad constituye, a través de la creación y defensa de las leyes, el fundamento único y directriz del accionar de las autoridades, pues éstas únicamente pueden realizar lo que la ley les permite; inhibiendo de esta manera el abuso de poder y las arbitrariedades de quienes desempeñan un cargo de representación dentro del poder, de quienes tienen una responsabilidad pública como representantes del pueblo y de la colectividad, y a quienes se les ha encomendado la enorme y trascendental tarea de facilitar el crecimiento y desarrollo de la población, traducido esto último en un constante mejoramiento de las condiciones de vida de la gente. Las autoridades tienen, bajo el supuesto de que son autoridades por disposición de la ley, el deber de observar y cumplir invariablemente la ley; su trabajo de ella emana y sólo por ella subsiste, y para ello se les paga.

En este sentido debemos tener presente que la autoridad, ente creado por la ley, está encarnado en un individuo o grupo de individuos que siente, piensa, razona, imagina, etc., y que como ser humano participa necesariamente de la naturaleza de éste y es propenso a equivocarse y cometer errores; sin embargo, creemos que es aquí cuando más cuidadosos debemos ser como pueblo para elegir a nuestros representantes y autoridades, debido a que el ejercicio del poder requiere de preparación, inteligencia, capacidad, honestidad, voluntad y decisión para construir acuerdos y realizar acciones que beneficien a toda la población, y no solamente a unos cuantos; de ahí la trascendencia que las autoridades que nos representen sean personas con las mejores cualidades y aptitudes para que con actitudes correctas realicen sus actividades de la mejor manera, en beneficio de la colectividad, pero siempre

---

<sup>120</sup> Pérez Portilla, Karla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, t. iii-ii, p. 55.

basados en la ley, producto humano que posee el condición de perfectible y en consecuencia analizable, criticable y corregible, pero cuando sea una ley buena será siempre mejor, infinitamente mejor, que el ser humano. Ya lo decía don José María Morelos y Pavón en el sentimiento de la nación número 12:

*Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y del tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.*<sup>121</sup>

Naturalmente vivir una cultura de la legalidad implica conocer, pero sobre todo comprender la ley para estar en posibilidades de actuar conforme a la teleología legal, sabedores de que el vivificar el contenido de la ley es el camino más adecuado para lograr el bien común y la justicia, y en caso de que no sea así por encontrarse frente a una ley mala, esforzarse por corregirla y hacerla instrumento, meta y finalidad del bienestar general.

A estas alturas podemos preguntarnos nuevamente, ¿cómo se construye la cultura de la legalidad? En tratándose del papel que le corresponde desempeñar a las autoridades, invariablemente la respuesta es a través del cumplimiento irrestricto de la ley y de la búsqueda firme y constante por mejorar el sistema normativo jurídico. Esto permitirá asegurar un ejercicio del poder respetuoso de las garantías y derechos de los gobernados, y una constante inclinación hacia el mejoramiento real de las condiciones de vida de la población. De ello deben estar muy consientes las autoridades; es cierto que la ley buena es mejor que el hombre, pero al final de cuentas quien hace la ley es el propio hombre.

Podemos señalar sin temor a equivocarnos que el principal responsable de construir y conservar una cultura de la legalidad es la autoridad, de cualquier

---

<sup>121</sup> Morelos y Pavon, José María, "Sentimientos de la Nación", *Archivo General de la Nación Mexicana*, México, 1813, <http://www.bicentenarios.es/doc/8130914.htm>.

nivel, desde el Presidente de la República hasta la más modesta autoridad municipal. Su vivificación depende de conocimiento, comprensión, voluntad, decisión y acción; de que la autoridad misma observe la ley, haciendo sólo lo que la ley le permite y aplicándola a los gobernados invariablemente, de manera fundada y motivada, sin excesos, sin abusos, sin miramientos ni temores, y buscando desde luego la perfección de la misma a través de la creación y aplicación de buenas leyes que contribuyan a mejorar la condición de vida de la colectividad y a construir un ambiente de paz, seguridad y justicia para todos.

El principio de legalidad está para intervenir en estas ocasiones, cuando no exista el apego debido a la legalidad por parte del Estado en la afectación al subordinado. Pero ¿cuánto apego debe existir por parte de cada uno de los poderes del Estado al principio de legalidad? ¿Cuándo se considera que actúan apegados a este principio? Un esbozo de respuesta a estas preguntas ya fue formulado por Karla Pérez Portilla cuando señaló:

*... la vinculación del principio de legalidad a todos los poderes del Estado se da en diferentes niveles. Así, tiene una presencia mucho más fuerte en el Ejecutivo que en el Jurisdiccional y finalmente, una apenas deducible influencia en el legislativo.<sup>122</sup>*

El principio de legalidad como principio fundamental está para intervenir cuando no exista el apego debido a la legalidad por parte del Estado en la afectación al subordinado. Controla la aplicación de normas adjetivas y sustantivas. Se enfoca en la competencia y la legalidad, y es en parte estático y en parte dinámico.

Establece quién debe realizar el acto y cómo debe hacerlo, verifica la conformidad de actuación de la autoridad y la conformidad del resultado de su actuación con la ley y la Constitución. En el Poder Ejecutivo y Judicial la

---

<sup>122</sup> Karla Pérez Portilla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, iii-ii, p. 55.

aplicación del principio debe ser total porque estos son los encargados de guardar y hacer guardar tanto el ordenamiento supremo de cada Estado como las leyes que de él se deriven.

#### **4.1.4 Cultura de legalidad**

Por ende, es necesario analizar lo qué es la cultura de legalidad, relacionándolo con nuestro tema fundamental, “la consolidación de la democracia como sistema de gobierno y como forma de vida sólo puede ser posible con un efectivo Estado de derecho que le dé sustento y con la existencia de una cultura de la legalidad, del permanente respeto y obediencia a las leyes que la sociedad misma se impone por consenso para su convivencia pacífica y armónica.”<sup>123</sup>

La legalidad es un valor fundamental dentro porque garantiza a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. En un régimen democrático la sociedad debe apegarse al ordenamiento jurídico vigente, la legalidad también implica que tal ordenamiento pueda ser modificado a través de procedimientos legales previamente establecidos para adecuarlo a las transformaciones de la propia sociedad.

El respeto a la legalidad no es espontáneo, tiene su origen en la cultura de las sociedades. De ahí la importancia de la cultura de la legalidad, de construir y arraigar en la sociedad el apego a las leyes para que los individuos que la conforman las acepten y las tomen como suyas, como criterios de orientación para su actuar cotidiano, en un marco de respeto a la dignidad, la libertad y la igualdad.

Así estamos convencidos de que la cultura de legalidad es el “conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, símbolos, etc., de los miembros de esa comunidad en relación con los aspectos de la vida colectiva que tienen

---

<sup>123</sup> Ortiz Rosas, José Enrique, “La democracia y la cultura de la legalidad”, *periódico Consulta ciudadana*, Puebla, 2014, <http://www.e-consulta.com/opinion/2014-02-10/la-democracia>.

que ver con las normas jurídicas y su aplicación. Se refiere al posicionamiento de los integrantes del colectivo ante el conjunto de objetos sociales específicamente jurídicos en esa comunidad”<sup>124</sup>

Sin embargo, para que todo esto funcione es necesaria la inclusión, ya que, se necesita que la sociedad en general se involucre y participe en la vida política y democrática del país, esto con la finalidad de que todos los sectores de la población participen en la toma de decisiones, a la vez de que se vean involucrados de los asuntos públicos, de esta manera será más fácil lograr cambios significativos en favor de la sociedad en general. Aunado a esto es importante recordar el abstencionismo, que como ya comentamos anteriormente es aquella forma en la que amplios sectores de la población no participan en la toma de decisiones y en los asuntos públicos que le competen a la política del país, lo cual puede darse por distintos factores, la mala reputación de quienes nos gobiernan, junto con los partidos políticos, así mismo, situaciones de pobreza, de no acceso a este derecho de participación por cuestiones de salud, de alejamiento para cumplir con ello o bien, simplemente porque no les interesa o no confían en los gobernantes. Es entonces, precisamente que la inclusión es la forma de disminuir el abstencionismo, porque será incluyendo e involucrando a más sectores de la población dígase bien en referéndums, plebiscitos, o consultas ciudadanas para lograr que se dé una adecuada participación ciudadana que como bien lo dijimos genere cambios positivos para la sociedad en general. Para concluir, es fundamental para que se dé una cultura de legalidad deben participar sectores amplios de la sociedad en la creación de la ley.

Cultura de la legalidad significa imperio de la ley, pero para que ello sea una realidad dice Pedro Salazar, implica dos cosas:

- a) Obediencia de la ley

---

<sup>124</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *Democracia y cultura de la legalidad*, México, INE, 2016, pp. 33-34.

b) Conocimiento de la misma<sup>125</sup>

Es por ello que, “la cultura de la legalidad demanda necesariamente el conocimiento del ordenamiento jurídico. Este conocimiento puede tenerse a distintos niveles, pero tiene como necesaria consecuencia el fortalecimiento de un orden social determinado.”<sup>126</sup>

Es así que para que una sociedad adquiriera una cultura de la legalidad tiene que cambiar muchas formas de pensamiento, desde la del ciudadano común que viola con frecuencia ordenamientos que podrían considerarse de poca importancia, es el caso de reglamentos gubernativos o de tránsito como ejemplo más representativo, hasta la del más alto funcionario que falta a su deber de hacer cumplir la constitución, las leyes y los reglamentos.

Según Pedro Salazar Ugarte, “la cultura de la legalidad de una sociedad determinada es el conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, símbolos, etc., de los miembros de esa comunidad en relación con los aspectos de la vida colectiva que tienen que ver con las normas jurídicas y su aplicación.”<sup>127</sup>

Por lo anterior, la cultura de la legalidad tiene que ver con una mejora sustancial en la educación cívica y política. Esto se traduce en que debemos adquirir un fuerte compromiso educativo para promover los fines del derecho, por mejorar la calidad de su enseñanza para quienes se dedicarán a ello y por asumir un compromiso permanente de actualizarlo.

Promover la vigencia de la cultura de la legalidad requiere del trabajo en muchas áreas de la vida personal y pública; demanda de que cada persona, cada familia, y cada institución, asuma responsablemente el papel que le corresponde desempeñar en esta tarea.

---

<sup>125</sup> Salazar Ugarte, Pedro “Una aproximación al concepto de legalidad y su vigencia en México”, *Revista Isonomía*, no. 9, México, ITAM, octubre de 1998, p. 195.

<sup>126</sup> *Ídem*.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 196.

En la persona y en la familia reclama formación cívica y actitudes de respeto a la legalidad y en el ámbito social, nos exige acabar con fenómenos como la corrupción y el clientelismo. También tiene que ver con la difusión de la tesis de que nadie puede hacerse justicia por propia mano, ni puede instituirse en juez de nadie. Alcanzar una verdadera cultura de la legalidad nos plantea, “erradicar esa tendencia de la opinión pública de convertirse en tribunales y juzgar, condenar o absolver; lo que implica entonces acostumbrarnos a dirimir las controversias jurídicas únicamente por las vías establecidas para ello.”<sup>128</sup>

Para quienes estamos más familiarizados con las leyes, ya sea como abogados, jueces, académicos o legisladores, promover la cultura de la legalidad nos pide difundir el conocimiento jurídico adquirido en la práctica profesional, a través de todos los medios que tenemos a nuestro alcance. También demanda de que seamos los primeros en respetarla y en promover o hacer que se respete según la responsabilidad que se tenga. Considerando que, en la construcción de una cultura de la legalidad, el papel de las instituciones es fundamental. Por ello, es indispensable su fortalecimiento a través del correcto desempeño de sus funciones, entendiendo por correcto el apego a sus competencias, lo que derivará en una mejoría en la apreciación que de ellas tiene el ciudadano.

Tenemos también que fortalecer a cada uno de los poderes públicos, sean federales o locales, en la forma específica en que cada uno necesita ser apoyado para su mejor desempeño.

El Poder Ejecutivo, por naturaleza unipersonal, demanda de mayor fortaleza en cada una de sus dependencias, en cada frente de la administración pública federal, estatal y municipal; pero también en la persona de sus titulares. El Poder Legislativo requiere de fortalecerse a través de la consolidación de cada una de las fracciones parlamentarias que lo integran.

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 197.

El Poder Judicial adquiere mayor vigor con la creciente independencia y autonomía de cada uno de sus miembros, que trae consigo entonces la del poder en sí. En general este fortalecimiento sólo puede provenir del respeto que para sí mismo tenga cada uno de los poderes y del respeto que tenga para con los otros.

Se establece lo que Montesquieu entendió como un sistema de frenos y contrapesos, de tal forma que, al encontrarse dividido el poder del Estado, sea el propio poder el que detenga el poder. O sea, mediante la división se pretende encontrar un sistema interno de control de la actividad del Estado, partiendo del supuesto de que la Constitución, como norma suprema, delimita los ámbitos competenciales de los diversos órganos, de manera que ninguno de ellos esté en posibilidad de ejercer de manera absoluta el poder del Estado, y, a su vez, establece sistemas que sean susceptibles de garantizar la regularidad constitucional.<sup>129</sup>

Todo esto se logra mediante el establecimiento de una verdadera cultura de la legalidad, que tenga a la Constitución por principio general y a la ley como celoso guardián. La cultura de la legalidad es también indispensable para la vigencia del Estado de Derecho, pues sin ella, las leyes no se alojan en el seno social. Así, la legalidad se constituye en un valor superior más allá de posturas políticas, ya que el respeto a la ley garantiza certidumbre en el comportamiento, tanto de los ciudadanos como de las autoridades.

La cultura de la legalidad de una sociedad determinada, “es el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el Estado de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad”<sup>130</sup>. Sirve como criterio para evaluar el grado de respeto y apego a las normas vigentes por parte de sus aplicadores y destinatarios.

---

<sup>129</sup> De Silva, Carlos, “El acto jurisdiccional”, *Revista Isonomía*, México, No. 21, ITAM, octubre del 2004, pp. 185-190.

<sup>130</sup> Diccionario Enciclopédico Ilustrado, 3ª. ed., México, Editores Mexicanos Unidos, 2000.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México identifica legitimidad con legalidad. Ambos términos son, en principio, equivalentes o sinónimos, dice el diccionario jurídico de dicho Instituto. Por su parte señala que “el Principio de Legalidad consiste en que toda actividad jurídica desplegada en la órbita de la comunidad que provenga del Estado o de los particulares, solamente adquiere validez de tal, en cuanto de modo directo o indirecto, se encuentra habilitada por la Constitución, que, lógicamente, ha de ser fruto del querer mayoritario formalmente expresado y dirigido a la garantía y auspicio de los derechos humanos”<sup>131</sup>. Aun cuando el propósito no es analizar a fondo esta definición, resulta pertinente destacar que la misma contiene un claro y completo concepto del principio de la legalidad que se traduce, a mi juicio, en un auténtico estado de derecho, como único y fundamental soporte de la paz social. Pero, para ello, el Estado está obligado a propiciar la expedición de leyes buenas, justas y sabias.

Continuando con el concepto de legalidad, a continuación, transcribo lo que al respecto dice Pichardo Pagaza:

*“...ningún órgano del Estado puede adoptar una decisión individual que no sea conforme a una disposición por la vía general anteriormente dictada. Una decisión individual no puede jamás ser adoptada sino dentro de los límites determinados por una ley material anterior. Es éste el principio esencialmente protector del individuo, y puede decirse que no tiene, que no puede tener, que no debe tener excepción. Una sociedad que no la conoce, o que, reconociéndola, le introduce reservas o excepciones, no vive verdaderamente bajo un régimen de Estado de Derecho”.*<sup>132</sup>

En nuestro sistema jurídico, como se señaló en párrafos anteriores, la doctrina equipara el concepto de legitimidad con el de legalidad y así se dice que

---

<sup>131</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo I*, 2ª. ed., México, Limusa, 2015, pp. 25-26.

<sup>132</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la nueva administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, p.17.

legitimación quiere decir conforme a derecho con lo cual se identifica el concepto de legalidad, esto es, lo que es legítimo es legal.

Asimismo, “es un mecanismo de autorregulación individual y regulación social, que exige por parte de los ciudadanos y las ciudadanas una cierta armonía entre el respeto a la ley, las convicciones morales y las tradiciones y convenciones culturales.”<sup>133</sup> Por ende, la cultura de la legalidad es la creencia compartida de que cada persona tiene la responsabilidad individual de ayudar a construir y mantener una sociedad con un Estado de derecho.

#### **4.1.5 Estado de Derecho**

El Estado de derecho es aquél en el que todos los integrantes de la sociedad están gobernados por leyes establecidas de forma democrática, protegen los derechos individuales y se aplican uniformemente.

En un Estado de derecho, las normas jurídicas:

- a. *Se establecen en forma democrática, a través de mecanismos formales. Toda la sociedad puede participar en la creación de las leyes.*
- b. *Protegen los derechos humanos, en la convivencia de las personas como parte de una sociedad. Las normas protegen tanto a las personas como a la sociedad.*
- c. *Se aplican a todos y todas por igual, incluso a los gobernantes, son de carácter general, no importa la situación económica, política, ni el rol social que se desempeñe.*
- d. *Se hacen cumplir siempre y son obligatorias, las violaciones son sancionadas a través de procedimientos y castigos preestablecidos.*<sup>134</sup>

Con base en todo lo señalado con antelación se puede desprender algunos puntos específicos y muy importantes para promover una cultura de la legalidad, tal es el caso de partir de estos principios:

---

<sup>133</sup> Tamayo, Rolando y Salmorán, *Introducción analítica al estudio del derecho*, México, Themis, 2008, p. 21.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 29.

- a. Interesarnos y conocer las normas básicas que nos regulan.
- b. Respetar las normas.
- c. Rechazar y denunciar los actos ilegales.
- d. Colaborar con las dependencias del sistema de seguridad y procuración de justicia.

De la relación que existe entre el Estado y el Derecho resulta que el Estado se somete a las normas jurídicas que él mismo ha establecido, de tal manera que se sujeta al Derecho y al mismo tiempo, el Derecho es el instrumento por medio del cual el Estado logra su fin: el bien público, esto es lo que se ha llamado Estado de Derecho.

Para Max Weber el Estado de derecho se refiere a:

*Un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos<sup>135</sup>*

Con base en esta definición, se entiende que el Estado de derecho no se funda sólo en la eficacia de las normas jurídicas, sino que tiene como propósito lograr el bienestar y el progreso de todos los integrantes de la sociedad; es decir, se refiere a los principios democráticos y a la defensa y promoción de los derechos humanos, basados en la cultura de legalidad.

El Estado de Derecho es aquél cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida.

Al respecto Pichardo Pagaza considera lo siguiente:

---

<sup>135</sup> Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1984, p. 29.

*La expresión de Estado de Derecho equivale a la de Estado Constitucional y con esta denominación es también conocido. Por eso el marco legal del sistema democrático de instituciones es la Constitución, que se convierte en la ley suprema de la sociedad, y esta supremacía solo puede ser legítima si expresa los principios fundamentales del Estado de Derecho.*<sup>136</sup>

De lo anterior se infiere que el Estado de Derecho es el conjunto de principios normativos e instituciones legales que promueven la certidumbre y la cooperación social, a los que se encuentran sujetos tanto el Estado como los particulares en su interacción cotidiana.

Por lo tanto, considera el autor que el Estado de Derecho tiene las siguientes características:

- a. Imperio de la ley: ley como expresión de voluntad general*
- b. Separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial*
- c. Legalidad del gobierno: su regulación por la ley y control judicial*
- d. Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal*<sup>137</sup>

Con base en los incisos anteriores se puede deducir que, el estado de derecho se refiere al apego a las leyes a un status o situación jurídica de eficacia normativa, es decir, al hecho de que las leyes sean cumplidas u observadas, en el estado de derecho, el poder político está limitado por la existencia de una constitución escrita en donde se establece la distribución de poderes.

#### **4.1.6 Importancia de la cultura de legalidad dentro de la función pública**

Después de haber analizado y aterrizado los conceptos en relación a la cultura de legalidad, nos hacen darnos cuenta qué tan importante y necesaria es ésta dentro de la función pública, se tiene como elemento fundamental para conseguir el Estado de derecho dentro de la sociedad. Es así que conviene hacerse la siguiente pregunta: ¿cómo se construye la cultura de la legalidad?,

---

<sup>136</sup> Pichardo Pagaza, I., *Introducción a la Administración Pública de México*, México, INAP-CONACYT, 1984, p. 55.

<sup>137</sup> *Ídem.*

si consideramos que la cultura es el resultado de cultivar los conocimientos humanos materiales e inmateriales de que cada sociedad dispone para relacionarse con el medio y establecer formas de comunicación entre los propios individuos o grupos de individuos, entonces debemos entender que la cultura de la legalidad debe referirse al cultivo del conocimiento, entendimiento y comprensión de la ley, del objeto, finalidad y valores de ésta dentro del desenvolvimiento de la sociedad que permitan al individuo y grupos que la conforman interrelacionarse armónicamente. Desde luego que el cultivo del conocimiento y aprehensión de los aspectos que rodean a la ley es lento y paulatino, además de delicado y complicado, porque involucran la participación de la naturaleza humana en situaciones donde en no pocas ocasiones intereses de diversa índole condicionan la voluntad y acción humanas que inhiben o impulsan el actuar de los individuos y grupos.

Todos estamos bajo el gobierno de la ley y por tanto su manto nos protege a todos, pero también a todos nos obliga. Como sabemos, la norma jurídica posee la característica de la bilateralidad y esto nos hace sujetos pasivos de la ley, es decir, personas con el deber u obligación de observar y cumplir la ley. Al respecto nos dice el maestro Eduardo García Maynez: “las normas jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones...”<sup>138</sup>

Es cierto que nuestro sistema constitucional nos otorga la garantía de legalidad, traducida en el derecho que tenemos todos los gobernados de que la autoridad cumpla con su obligación de apegar su accionar a las leyes, fundando y motivando sus actos, pero también existe un conjunto de disposiciones legales que estatuyen determinados deberes para los gobernados y su cumplimiento tiene la finalidad de que cada gobernado contribuya al desarrollo armónico de la sociedad. Así, nos encontramos ante la obligación que nos impone la norma constitucional de tributar (observando

---

<sup>138</sup> García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 42ª. ed., México, Porrúa, 1992, p. 15.

una serie de disposiciones legales que regulan esta obligación y que naturalmente la vigilancia de su cumplimiento está a cargo de la autoridad), ante el deber de observar lo que el Código Civil dispone, o ante el deber de cumplir con determinados requisitos para obtener una licencia de construcción, de conformidad con el reglamento legal correspondiente, por sólo mencionar algunos ejemplos.

Naturalmente que el cumplimiento de la ley por parte del gobernado, al igual que en el caso de la autoridad, requiere de conocimiento, comprensión, voluntad y acción, y si la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, en tratándose del gobernado, en contrapartida e interpretando a contrario sensu el principio derivado del de legalidad por cuanto al particular se refiere, éste no puede hacer lo que esté prohibido y hacer todo lo que de acuerdo a la ley debe hacer. Para ello se requiere, reiteramos, fundamentalmente, conocimiento y comprensión de la ley. Es cierto que todos estamos obligados a conocer y cumplir la ley, pues la ignorancia de ésta no nos exime de su cumplimiento; sin embargo, es necesario facilitar el acceso de los gobernados al conocimiento y comprensión de la ley como tarea indispensable e ineluctable para la vivificación de una cultura de la legalidad; tarea a la que la autoridad debe contribuir enormemente.

Naturalmente que, en este proceso de creación, consolidación y perfeccionamiento de la cultura de la legalidad, la educación debe desempeñar un papel fundamental, ya que a través de ella el ser humano puede adquirir los elementos esenciales y necesarios para conocer y comprender la norma jurídica, a la par que una serie de conocimientos y valores que en conjunto le permitirán desenvolverse adecuadamente en sociedad. Indudablemente que la enseñanza, conocimiento, comprensión y aplicación de la ley en la vida de un ser humano deben estar presentes desde edad temprana, lo más pronto posible, en la escuela y en la familia, para que el individuo crezca y vaya desarrollando ese importantísimo valor trascendental para el desarrollo armónico de la colectividad: el cumplimiento de la ley. Es cierto que la ley

debemos cumplirla aun contra nuestra voluntad, pero es mejor cumplirla sin coerción alguna, conscientes de la importancia que tiene para uno mismo, así como para los demás el que la norma jurídica se cumpla voluntariamente y siempre, haciendo de esto una forma de vida, una verdadera cultura de la legalidad.

Bien se podría decir y creer que la ignorancia de la ley es una base insegura del Estado de derecho, aunque como hemos anotado arriba, para que la ley se cumpla espontáneamente hace falta, además de conocimiento, voluntad de querer cumplirla, y más en las autoridades, que ante la circunstancia legal de que sólo pueden hacer lo que la ley les permite, tienen un espectro de acción mucho más reducido que el de los gobernados; aunque también hay que señalar que desafortunadamente, nos hemos dado cuenta que muchos particulares, al igual que algunas autoridades, son renuentes a acatar la ley en cuanto a deberes y obligaciones se refiere, olvidando que en no pocas ocasiones, a la par que la ley nos confiere derechos o nos otorga facultades, también nos impone obligaciones y deberes; y así como nos beneficiamos haciendo uso de algún derecho o facultad, de igual forma debemos observar y cumplir aquellos deberes y obligaciones que nos impone la ley cuando nos ubicamos en los supuestos que ésta establece.

Sin lugar a dudas que el vivir una cultura de legalidad beneficia enormemente a la sociedad porque contribuye a su desarrollo armónico, y si como se apuntó antes al citar a don José María Morelos y Pavón, la ley buena es superior al hombre, en caso de que éste considere que no es así, debe esforzarse y luchar por cambiarla y crear otra mejor, que traiga beneficios para todos, pero sin olvidar que en no pocas ocasiones para obtener el provecho que la ley nos otorga tenemos que cumplir ciertos deberes; de esa manera participaremos activamente en la vivificación de una cultura de la legalidad benéfica para la generalidad.

Una cultura de la legalidad se construye con la participación de todos, autoridades y gobernados; se construye mejorando las condiciones de vida de

todos, pero principalmente de aquellas personas que por una u otra circunstancias se encuentran en miseria y pobreza; se construye educando al ser humano y sembrando en él la comprensión de la importancia que tiene vivir en paz, armónica y justamente; se construye esforzándonos por hacer realidad los valores y lograr las metas que provocan e instituyen las buenas leyes; se construye mejorando aquellas leyes inadecuadas e injustas para la colectividad; se construye haciendo únicamente lo que la ley nos permite, sin abusos ni arbitrariedades, fundando y motivando los actos; se construye comprendiendo que podemos hacer todo lo que no nos está prohibido, disfrutando de nuestras facultades y derechos, y observando y cumpliendo nuestros deberes y obligaciones; se construye sabiendo y entendiendo que la ley adecuada para todos podemos hacerla a través del diálogo y de los acuerdos, con perseverancia, paciencia, voluntad, decisión y acción; se construye con el ánimo, con la fe y la esperanza de que todos vivamos mejor.

La ley puede contribuir a ello si la hacemos correctamente, justa, y si la cumplimos con la convicción de que es lo mejor para todos. Así lo demanda la historia, nuestra historia; así lo exige el presente, nuestro presente, y así lo requiere el futuro, nuestro futuro.

A manera de conclusión dentro de este apartado temático es que, la cultura de la legalidad se refiere al hábito de conocimiento y cumplimiento de la ley, es decir, todo esto se traduce al simple respeto de las leyes. Como sociedad, nos quejamos de la corrupción, de la impunidad y de la inseguridad en nuestra sociedad, pero nosotros mismos fomentamos la cultura de la ilegalidad. Debemos dejar atrás la idea de actuar por miedo al castigo, o por la búsqueda de recompensa, y empezar a actuar por la conciencia de que necesitamos un entorno mejor para vivir.

El conocimiento y respeto de los derechos y libertades individuales es fundamental en un Estado, a través del cumplimiento de las normas, sin embargo, éste mecanismo no ha sido suficiente para resolver los casos de atropello y violación de estos derechos.

El reto a vencer para hacer valer el estado de derecho, es alcanzar una mayor exigencia ciudadana, para conocer y defender los derechos humanos, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos tratados y ordenamientos jurídicos.

#### **4.2 El perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos**

Dentro de este apartado se retomarán algunos conceptos analizados en el primer capítulo cuando se hizo alusión a la ética, ello por ser parte fundamental de esta investigación, tal es el caso del presente que encuadra el perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos, entonces recordemos que la ética proyecta al ser humano hacia una finalidad, le hace auto determinarse, dándole a su vida sentido y calidad. Por lo tanto, las normas a las que hace referencia la ética apuntan a su valor fundamental: lo bueno y lo justo. Veamos que “la ética como filosofía moral lleva a cabo tres tareas esenciales: dilucidar en qué consiste lo moral, intentar fundamentar lo moral e intentar una aplicación de los principios fundamentados a los diferentes ámbitos de la vida social.”<sup>139</sup>

Aparte de lo anterior, se hace importante reflexionar y considerar que la ética lleva consigo elementos que los ciudadanos comparten, sea cual sea su creencia religiosa, su relación familiar, su profesión, su oficio; elementos comunes que según el autor Pablo García Mexia, “ayudan a la sociedad a vivir en armonía conforme a principios de justicia, libertad, igualdad y solidaridad a fin de hacer más satisfactoria la convivencia humana”.<sup>140</sup>

Cuando la Ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público se denomina *ética pública*, también llamada ética para la política y la administración pública. “La ética pública señala principios y valores deseables

---

<sup>139</sup> Oscar, Diego Bautista, “Ética pública y buen gobierno...”, *cit.*, p. 32.

<sup>140</sup> García Mexia, Pablo, “La Ética Pública. Perspectivas actuales”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, nueva época, año X, núm. 114, octubre-diciembre de 2001, pp. <file:///C:/Users/Adm/Downloads/Dialnet-LaEticaPublica-27676.pdf>

para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública.”<sup>141</sup> Esta disciplina ofrece al servidor público un conocimiento que lo lleva a actuar de una determinada manera en cada situación, ofreciendo auxilio con respecto a la elección de las diversas situaciones que son convenientes o no para la colectividad. Establece los criterios que debe tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones con el fin de lograr un bien para la comunidad. “La ética pública puede comprenderse como un hacer colectivo, como un proceso en el que tanto la colectividad como los individuos generan pautas de conducta que posibilitan un mejor desarrollo de la convivencia, de la autonomía y de la libertad del hombre.”<sup>142</sup>

Después de haber recordado un poco lo que se trató en capítulos anteriores acerca de la ética pública y la importancia que ésta conlleva dentro del quehacer público, se hace necesario adentrarnos en temas que conllevan el ejercicio de la función pública para llegar al perfil profesional de los servidores, mismo que se pudiera considerar idóneo para la función de servicio público.

Ahora bien, es sabido que la satisfacción de los intereses colectivos se realiza fundamentalmente a través de los servicios públicos que brinda la administración pública. El dinamismo y eficiencia de ésta radica en gran parte, en la manera en que resuelva de manera oportuna las demandas sociales, es por ello que el servicio público cobra una importancia en el crecimiento y desarrollo de un país, por ello analicemos al respecto.

#### **4.2.1 Servicio público**

El servicio público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo (a cuantos carezcan de medios idóneos), la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida. El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin

---

<sup>141</sup> *Ídem.*

<sup>142</sup> *Ídem.*

propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

Norberto Bobbio lo define de la siguiente manera:

*...Se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.<sup>143</sup>*

Después de analizar la definición de Bobbio, es posible afirmar que el servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento es asegurado, regulado y controlado por las instituciones gubernamentales. Los servicios públicos responden a una necesidad colectiva que debe ser atendida, es decir, estos tienen por objeto solucionar las demandas sociales, por lo tanto, la prestación de los servicios públicos debe ser regular, uniforme y adecuada a la necesidad colectiva y su actividad se debe regir por normas de derecho público.

Si servir es un acto humano que da mérito y reconocimiento a quien lo hace, además de que llena de manera satisfactoria al ser, por realizar un acto solidario, cuanto más satisfactorio es emprender actos de servicio público, porque un acto de esta naturaleza implica una responsabilidad y compromiso hacia la comunidad.

#### **4.2.2 Ética y valores en los servidores públicos**

Un medio idóneo para lograr el objetivo principal del Estado que es el bien común y Estado de derecho, es mediante el correcto funcionamiento de la administración pública y para que esto sea posible se requiere de un buen servicio público, ello implica un correcto ejercicio y desempeño de los servidores públicos. En este sentido, la ética desempeña un papel importante dentro del actuar de éstos ya que, ante la ausencia de ética, se puede dar pie

---

<sup>143</sup> Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1992, p. 32.

a que se presenten antivalores y acciones contrarias al correcto desempeño de los servidores públicos, tales como nepotismo, colusión, abuso de autoridad, tráfico de influencias, desvío de recursos públicos, entre otras formas que son reflejo de corrupción, el cual es uno de los principales males que aqueja a la sociedad y específicamente a la administración pública. Es importante señalar que esta situación genera un descontento social, ocasionando una pérdida de confianza en los gobernantes y por ende en las instituciones públicas. Para mejorar esta circunstancia y garantizar que el desempeño de los servidores públicos sea el adecuado, no es suficiente con un ordenamiento jurídico que regule su actuar o que castigue sus faltas, sino que se necesita una educación y formación ética para aquellos, esto en razón de considerar que por este medio se puede llegar a la conciencia del individuo y encausar el rumbo de sus acciones hacia conductas benévolas en el ejercicio de sus funciones dentro de la administración pública.

El hombre tiene la habilidad de producir o crear, y crea o produce a partir de ciertas causas o principios originarios; por lo tanto, todo acto que realiza procede de unos determinados principios. Los actos que el hombre realiza, ya sean buenos o malos, proceden de los principios que posea. Analizando las ideas de Aristóteles y de Santo Tomás, Berbedette señala que, “si los principios son buenos, sus acciones serán bellas y nobles, dignas de elogio, si éstos son malos, las obras realizadas serán malas, vergonzosas o censurables.”<sup>144</sup> Asimismo el autor continúa señalando lo siguiente:

*El principio de una acción mala como de una acción buena, es una determinación, un acto de voluntad y todo aquello que en nosotros tiende a la razón. No hay que dudar, por tanto, de que también estas cosas cambian. Pero los cambios en nuestro obrar están bajo el control de nuestra voluntad: luego, también lo están la determinación y el principio de que ellos se originan;*

---

<sup>144</sup> Berbedette, D., *Ética o Filosofía moral: Conforme al pensamiento de Aristóteles y Santo Tomás*, México, Tradición, 1974, p. 16.

*en consecuencia, no hay duda de que está en nuestro poder el hacer el bien o el mal.*<sup>145</sup>

En el ámbito público, todo gobierno lleva a cabo sus determinaciones de acuerdo a los principios que posea, los principios que tenga un gobierno se establecen de acuerdo a la naturaleza de cada pueblo, retomando su historia, cultura y tradiciones. En el caso del hombre, éste también posee principios que le conducen en su actuar, Barbedette señala que, “cuando estos principios son sólidos y positivos existe la posibilidad de que las actitudes del individuo sean honestas, pero cuando los principios son negativos son ilimitadas las ideas perversas que puede llegar a generar el hombre”.<sup>146</sup>

Ahora bien, dadas las características culturales de cada país en el mundo, no existe un documento universal sobre los valores éticos para ser aplicado a todos los países; sin embargo, existen valores que son comunes en muchos de estos:

- a. Actitud innovadora, es tener siempre iniciativa para trabajar resolviendo conflictos y cumpliendo las metas encomendadas.*
- b. Amistad, implica mantener una relación sana con los compañeros de trabajo.*
- c. Ambiente de trabajo equitativo, se refiere al trabajo en equipo en el que todos participen realizando tareas de manera proporcional.*
- d. Principio del bien común, significa que la suma del esfuerzo colectivo servirá para coadyuvar a la satisfacción de las demandas de la población.*
- e. Capacidad para el cargo, implica que aquellas personas que ocupen un cargo deben ser competentes.*
- f. Confianza, es tener la seguridad de que las personas con las que se labora no fallarán en sus tareas.*
- g. Comunicación, consiste en establecer los canales adecuados a fin de que siempre fluya la información.*
- h. Calidad en el trabajo, es realizar las tareas de forma adecuada y en la oportunidad requerida, cuidando el más mínimo detalle.*

---

<sup>145</sup> *Ídem.*

<sup>146</sup> *Ídem.*

- i. Compromiso con la sociedad, es importante recordar que los servidores públicos existen para servir a la sociedad, el pago por sus servicios proviene de ella, por lo que es importante cumplirle.*
- j. Disciplina, es cumplir con su deber ajustándose a las políticas y normas de la institución.*
- k. Eficiencia, es comprometerse a alcanzar los resultados esperados utilizando el mínimo de esfuerzos y recursos.*
- l. Espíritu de servicio, es tener vocación para servir a la comunidad y no a la inversa, es vivir para el servicio y no del servicio.*
- m. Franqueza, es ser sincero con los demás y consigo mismo, una de las herramientas más eficaces para combatir la corrupción es ser intolerantes ante la mentira. Al respecto, Federico Reyes Heróles señala: “La mentira, el engaño consciente, degrada igual las relaciones interpersonales y las familiares que las empresariales o las políticas. Es por ello imprescindible fomentar un verdadero tributo a la verdad como actitud cotidiana”.*
- n. Fiabilidad, es poder tener confianza y credibilidad en las personas.*
- o. Honradez/honestidad, es la cualidad de obrar con rectitud e integridad.*
- p. Imparcialidad, es servir por igual a toda persona sin inclinarse a favor o en contra manteniéndose neutral.*
- q. Integridad, es tener probidad y gozar de mérito.*
- r. Lealtad a la constitución, es tener fidelidad para con el país, con las instituciones, con la patria, sin engaños, sin mentiras, sin traiciones.*
- s. Liderazgo, es la capacidad que posee un individuo para influir en las conductas de otros.*
- t. Mérito, son las acciones que realizan los hombres dignos de estima, consiste en esmerarse dando pruebas de aptitud, buscando a su vez ser reconocidas.*
- u. Mejora continua, consiste en buscar de manera permanente métodos más eficaces para implementarlos en el trabajo, buscando siempre estar a la vanguardia o por lo menos en permanente dinamismo.*
- v. Objetividad, consiste en ser imparcial o desapasionado en su juicio.*
- w. Presentación, se refiere al aspecto físico, un buen servidor público debe estar siempre impecable.*

- x. *Profesionalización, se refiere a que toda tarea a realizar dentro de la administración pública debe ser ejecutada por personal experto en su área, gentes con profesión, sin caer en la improvisación.*
- y. *Rectitud, es la cualidad de actuar de manera íntegra con sentido de justicia.*
- z. *Respeto, es tratar con educación a las personas, mostrando cortesía y urbanidad.*
- aa. *Respeto de género, consiste en tratar con cortesía y equidad a las personas del sexo opuesto, en el trabajo, evitando el acoso sexual.*
- bb. *Responsabilidad, consiste en asumir el compromiso de cumplir con las tareas encomendadas.*
- cc. *Sencillez, es actuar con humildad, respeto y amabilidad sin prepotencia o altanería.*
- dd. *Sensibilidad, es la capacidad de sentir física y moralmente la problemática de la gente, es resolver las demandas con trato humano.*
- ee. *Tolerancia, es respetar las opiniones y prácticas de los demás, aunque sean contrarias a las nuestras, es soportar con paciencia los actos de otros siempre que estos sean correctos.*
- ff. *Transparencia, consiste en mostrar con claridad, sin miedo, las operaciones realizadas.*
- gg. *Uso correcto del poder, es usar la autoridad pública por el bien de la comunidad, resolviendo las necesidades de la población.<sup>147</sup>*

Adicionalmente a los valores señalados, es importante tomar en cuenta los principios políticos que en la antigüedad eran considerados vitales y que deberían poseer los hombres interesados por las cuestiones de Estado.

#### **4.2.3 Importancia de la ética y los valores en los servidores públicos**

Todo grupo humano tiene formas particulares de organización de sus prácticas sociales, dichas formas específicas sobre la concepción del mundo integran

---

<sup>147</sup> Muñoz García, Humberto, "Los valores educativos en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM*, México, Nueva Época, año LXV, núm. 239, mayo-agosto de 2020, p. 18, <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239>.

su cultura, toda cultura posee costumbres, así como un sistema de valores sobre el entorno que interpretan aquellos individuos que participan de ella.

Muñoz señala que, “los valores expresan el perfil del hombre resultante de un contexto cultural y un concepto de nación”<sup>148</sup> Asimismo, el autor continúa expresando:

*Los valores son ideas que comparten y aceptan los integrantes de un sistema cultural y que influyen en su comportamiento. Se refieren a pautas deseables de conducta individual y colectiva, y proporcionan los parámetros que determinan qué conductas son apropiadas. Estos se integran por un conjunto de creencias sobre lo justo y lo injusto, sobre lo bueno y lo malo, estos constituyen la base de las actitudes y las conductas externas de los hombres; son los cimientos de una educación encaminada a lograr un desarrollo humano integral, que busca formar al individuo de manera correcta.*<sup>149</sup>

Tomando en cuenta que en toda cultura es posible encontrar una infinidad de valores, estos han sido clasificados para su estudio en valores políticos, sociales, económicos, religiosos, familiares, materiales, afectivos, artísticos, etcétera.

Sin embargo, es importante destacar que, así como existen valores en una cultura también es posible identificar contravalores, anti-valores o valores negativos que son la antítesis de los mismos, esto es, la maldad se opone a la bondad, la injusticia a la justicia, la mentira a la verdad, la pereza al trabajo, etcétera. En general, estos contravalores se oponen al desarrollo pleno de las personas y por ende de la comunidad. En el mundo los anti-valores se han expandido de manera indiscriminada y han invadido ámbitos sociales, económicos, culturales, deportivos, laborales, políticos. Al ser esto así, han invadido también la esfera de lo público, al desarrollarse como virus al interior de las instituciones públicas y le han hecho daño.

---

<sup>148</sup> *Ídem.*

<sup>149</sup> *Ídem.*

Al respecto Cardona Sánchez señala:

*Algunos de los principales contravalores que enferman la salud de las instituciones públicas son: la ambición, la adulación, la avaricia, la codicia, la complicidad, el compadrazgo, el desorden, la desconfianza, el desenfreno, el dedazo, la deslealtad, la estafa, el egoísmo, el fraude, la hipocresía, la injusticia, la ineptitud, la irresponsabilidad, la insolencia, la incompetencia, la improvisación, la impunidad, el libertinaje, la mentira, la malversación de recursos, el nepotismo, la negligencia, la prevaricación, la rapiña, el soborno, el tráfico de influencias, el temor, la traición, entre otros.*<sup>150</sup>

Con base en lo anterior, es claro que por sí mismo cada vicio puede ser objeto de un análisis exhaustivo, sin embargo, comúnmente nos referimos a estos utilizando la palabra corrupción, sin embargo, no se profundizará al respecto por no ser parte medular en esta investigación.

En este apartado se ha definido qué son los valores y los tipos de contravalores. A continuación, se abordan aspectos que se refieren al aspecto de la ética en el servicio público.

#### **4.2.4 Identificar valores éticos deseables en un servidor público para establecer un perfil**

Es importante tener claridad sobre el tipo y características del servidor público que necesita el país, a fin de que pueda responder a las circunstancias que se le presentan.

López Cámara argumenta:

*En la antigüedad, aquellos individuos que deseaban aspirar a ocupar cargos públicos, desde temprana edad se preocupaban por emprender acciones nobles que les dieran reputación, prestigio u honor a fin de gozar de credibilidad y confianza de la gente con la que convivían. Estos individuos al momento de promoverse para un cargo de elección se vestían de blanco. La*

---

<sup>150</sup> Cardona Sánchez, A., *Formación de valores: Teoría, reflexiones y respuestas*, México, Grijalbo, 2000, p. 21.

*razón por la que vestían de blanco tiene un carácter simbólico pues este color significa pureza, palabra que se traduce en candidez o cándido, y precisamente aquél que aspiraba a un cargo público debía ser el más puro, el más limpio, el mejor, el más cándido. Y así, de ser un cándido se convertía en candidato.*<sup>151</sup>

He aquí el origen de este concepto, sin embargo, esta forma de hacer política y aspirar a un cargo público casi se ha perdido, es muy común que hoy en día quienes llegan a ocupar los cargos públicos no son necesariamente los más puros o los mejores en cuanto a honra o actitud ética, por muy capaces e inteligentes que sean.

El objeto de estudio de la administración pública tiene que ver con el Estado, al respecto Ignacio García señala "...esta es una profesión que requiere de amplios conocimientos y de gran sentido de responsabilidad social y política, porque esta disciplina participa de la dirección de toda una comunidad, de una nación entera."<sup>152</sup>

Precisamente por eso, es necesario destacar ciertas características del buen servidor público. Aunado a la amplia formación interdisciplinaria (política, derecho, historia, ética, filosofía, etc.), junto con los principios políticos (autoridad, honor, virtud, etc.), los servidores públicos deben manejar el saber político entendido de la manera siguiente:

*El saber político atañe a rasgos morales del carácter de los hombres; carácter que la educación escolar de nuestros días deja a un lado para atender, en forma casi excesiva, la mera transmisión intelectual de conocimientos facultativos, recalcando por desgracia no en los más excelentes que*

---

<sup>151</sup> López Cámara, F., *La clase media en la era del populismo, México*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa, Colección "Las Ciencias Sociales", 1988, p. 22.

<sup>152</sup> García Malo, Ignacio, *La política natural o discurso sobre los verdaderos principios de gobierno*, 2a. Edición, México, UNAM, 1978, p. 29.

*conciernen especialmente a la naturaleza humana, sino en los mecánicos y serviles, hoy conocidos con el prestigioso nombre de tecnológicos.*<sup>153</sup>

Además, de poseer el saber político, el servidor público debe tener habilidad política entendida como:

*La aptitud para resolver los problemas de manera que sin provocar tensiones sociales insostenibles se permita alcanzar el fin deseado y que corresponda al bien general de la comunidad, tal como se ve, en el momento de la decisión, el responsable político. El sentido político aparece pues como la capacidad para la negociación, en grados diversos y con consecuencias diferentes.*<sup>154</sup>

Con base en lo anterior, se aprecia que los valores y criterios éticos deseables en todo servidor público son: el bien común, capacidad para el cargo, compromiso con la sociedad, comunicación, equidad y respeto de género, espíritu de servicio, franqueza, honestidad, innovación, lealtad a la constitución, rectitud, responsabilidad, sencillez, sensibilidad, sentido de justicia, templanza, tolerancia, transparencia, etc., mientras que, tal como señala Bautista: “la suma de estos valores nos da por resultado hombres de honor que tienen por principio de vida la virtud.”<sup>155</sup>

Asimismo, respecto al perfil que deben poseer los servidores públicos basados en una ética, el maestro español Jaime Rodríguez señala:

*Es importante la promoción de la lealtad institucional, el uso racional y económico de los recursos públicos, la búsqueda de criterios de mérito y capacidad como requisitos para acceder a la función pública, la denuncia de la corrupción, la búsqueda constante de los intereses colectivos, la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el orgullo del servicio*

---

<sup>153</sup> Armando Penna, A., La función pública española y el sistema de reclutamiento de administraciones generales, Madrid, INAP, 1977, p. 201.

<sup>154</sup> Haro Bélchez, Guillermo, *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, p.30.

<sup>155</sup> Bautista, Oscar Diego, “La ética en los ser...”, *cit.*, p. 44.

*público, el deseo de mejorar la propia formación profesional, y en fin, la ilusión para asumir el papel de auténticos representantes del interés público.*<sup>156</sup>

Es así que el servidor público debe ser una persona orientada principalmente por el deseo de servir y atender las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos, poniendo a disposición de la nación sus capacidades, con el fin de contribuir al desarrollo de ésta y anteponiendo los máximos fines del Estado a cualquier propósito o interés particular.

La vocación de servicio es uno de los principios y valores fundamentales del Servidor Público, por lo tanto, considera los siguientes aspectos:

- a. Satisfacción y pasión por brindar la mejor atención y calidad de servicio, teniendo claro el rol como servidores públicos.*
- b. Compromiso a “entender, atender y resolver” las necesidades de aquellos a los que servimos, orientándonos permanentemente a su satisfacción y a superar sus expectativas.*
- c. Atender con cordialidad, humanidad, rapidez y sentido de oportunidad los planteamientos de las usuarias y los usuarios.*
- d. Constante desarrollo, mejoramiento de las propias capacidades y abiertos al aprendizaje de nuevos conocimientos, con la finalidad de prestar un mejor servicio.*

Algunos de los deberes del servidor público son el observar buena conducta dentro y fuera de los horarios de trabajo, practicar en forma constante el respeto a quienes les brindan atención, guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento, guardar respeto y motivar a sus compañeros de trabajo al mejoramiento continuo y al trabajo colectivo.

Un servidor público debe actuar sobre las bases de la justicia, la razón y la argumentación por encima de cualquier interés individual, su rol se orienta a la generación del bien colectivo.

---

<sup>156</sup> Rodríguez Arana, Jaime, *Principios de ética pública ¿corrupción o política?*, Madrid, Montecorvo S.A., 1993, p. 22.

También debe tener creatividad e innovación, que se traduce en la búsqueda constante de nuevas formas de trabajo que resuelvan con eficiencia los problemas que en forma cotidiana se van presentando, con una visión de reto frente a cada problema que se le presente y enfocándose en su resolución.

Para concluir, el Servidor Público debe tener conciencia del significado y trascendencia de su trabajo y estar al servicio de los ciudadanos y las ciudadanas, en el proceso de transformación de la sociedad por principios y valores como honestidad, igualdad, solidaridad, participación protagónica, vocación de servicio, esfuerzo colectivo, eficiencia, responsabilidad, entre otros.

#### ***4.2.5 Cualidades básicas en el perfil del servidor público***

Oscar Diego Bautista es un autor que se distingue por numerosos estudios en el tema de ética pública y formación de servidores públicos para el desempeño de la administración pública, es por ello que en distintas ocasiones de esta investigación se le ha citado. Bautista analiza a los clásicos como Aristóteles en algunas de sus distinguidas obras, así como a Cicerón y de ello obtiene reflexiones bastante certeras y fructíferas para el tema central que nos ocupa, por ello conviene analizar lo que el autor señala.

Aristóteles señaló que la ética es parte de la política, que ambas disciplinas se encuentran íntimamente ligadas, incluso persiguen los mismos objetivos, tales como justicia, libertad, virtud y felicidad de la ciudadanía, en fin, el bien de la comunidad política. Este clásico consideraba que la ética es el filtro que va a impedir que los individuos sin valores lleguen a la política, señalando que cuando éstos asumen el poder, al no haber elementos que les contengan en su actuar, pueden realizar no solo actos negativos, sino bestiales. De ahí que dar poder a una persona sin valores éticos es una irresponsabilidad.<sup>157</sup> Para

---

<sup>157</sup> Bautista, Oscar Diego, "Perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos", *cuaderno 6, Colección cuadernos para prevenir y controlar la corrupción*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, Veracruz, 2018, pp. 23-24, <http://hdl.handle.net/20.500.11799/68826>.

este autor, quienes aspiran al servicio público deben ser virtuosos y buenos. Al respecto escribió:

*(...) prestar un servicio público es tarea propia de los hombres buenos (Aristóteles, Política, Libro III, 1286 b, 16-18).*

*El hombre virtuoso merece justamente gobernar porque es el mejor, no obstante, dos hombres buenos son mejor que uno (...) Aristóteles, Política, Libro III, 1287 b, 20-22).*

Añade que deben poseer capacidad y no actuar improvisadamente y sin experiencia. “Las personas que deban estar en el cargo son las que sean más capaces de detentarlo” (Aristóteles, Política., 1273 b, 8-9) por lo que propone una selección conforme al mérito:

*Será bueno también conceder el acceso al gobierno haciendo una selección de personas mediante el mérito, tanto en los que pertenecen a la clase que gobierna como entre los que están fuera de ella (Aristóteles, Política, Libro VI, 1321 a, 38, 42-44)*

Más tarde, sintetiza el perfil básico y deseable que debe poseer toda persona que aspira a ocupar un cargo en el Estado.

*Hay tres cualidades que deben de poseer los que han de desempeñar los cargos supremos: la primera es la lealtad para con la constitución establecida; la segunda, muy grande capacidad para las responsabilidades del puesto, y la tercera, virtud y justicia (...) (Aristóteles, Política, Libro V, 1309 a, 42-46).*

Aristóteles advierte sobre el riesgo de gobernar de aquellas personas que, sin experiencia, mérito moral o virtud, logran infiltrarse y llegar a los cargos públicos. El resultado en consecuencia será un mal gobierno. En sus propias palabras:

*Es al parecer algo imposible que esté bien gobernado un Estado cuando está en manos, no de los mejores, sino de los peores y, análogamente, que un Estado no bien gobernado esté en manos de los mejores (Aristóteles, Política, Libro IV, 1294 a, 1-4).*

De lo anterior Bautista advierte que cuando un Estado ignora o no pone la atención debida a los perfiles de sus servidores públicos, sean estos por elección, oposición o designación, tarde o temprano tendrá que afrontar las consecuencias de su negligencia.<sup>158</sup> Es por ello que considera que a quien aspira al servicio público, ya sea como político parlamentario, funcionario o juez, quizá sea necesario preguntarle por qué aspira a la política. ¿Por qué quiere servir a la comunidad o servirse de ella? ¿Para lograr el bien común o su bien particular? ¿Porque desea ser altruista o porqué anhela el poder y sus mieles (prestigio, regalos, autoridad, adulación)?<sup>159</sup>

Muy acertadamente el autor señala que, en las democracias contemporáneas ocupan cargos públicos personajes de diferente índole: deportistas, actores de novelas, humoristas, líderes religiosos, cantantes, modelos, empresarios, toreros, estrellas de cine, etc., y al respecto plantea la siguiente pregunta:

*¿Será que no están contentos con sus profesiones u oficios?*

A la que él mismo responde así:

*En la mayoría de los casos hay una constante: son policastros, es decir, personajes que, sin la capacidad, formación y perfil ético deseable, usurpan el cargo público haciendo un uso indebido de este.*

Es así que Bautista considera que algunas acciones importantes para poder mejorar el panorama que enfrenta la administración pública con respecto a los servidores públicos, tales acciones son las siguientes:

- a. *Retomar las enseñanzas básicas de la tarea política*
- b. *Avanzar hacia la profesionalización de la política y de los servidores públicos*
- c. *Establecer códigos de ética y de conducta*
- d. *Fortalecer los valores del servicio público*
- e. *Establecer perfiles para los aspirantes a puestos de elección*
- f. *Establecer filtros para depurar a quienes no cumplan con el perfil deseado*

---

<sup>158</sup> *Ibidem*, pp. 28-29

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 30

- g. Formar en una cultura ética-política a todos los candidatos*
- h. Vigilar la conducta de los representantes públicos (durante y después de dejar el cargo)*
- i. Definir políticas de post-empleo.<sup>160</sup>*

Asimismo, considera que, en el caso de los aspirantes a cargos por elección, es decir aquellos que participan en procesos electorales, es conveniente apoyarse en las siguientes medidas:

- a. Incorporar el perfil ético al marco legal y normativo*
- b. Establecer mecanismos para garantizar el filtro ético y depurar a quienes no cumplen el perfil solicitado*
- c. Obligar a todo candidato a un puesto de elección, así como a todo ganador en la contienda electoral a que reciba una formación básica en ética y política*
- d. Establecer un área especializada en ética pública para los procesos electorales*
- e. Implementar mecanismos para garantizar una contienda limpia en los sistemas electorales*
- f. Regular y sancionar a aquellos organismos intrusos que afecten a los procesos electorales.<sup>161</sup>*

Con base en todo lo anterior se interpreta que, mediante un perfil ético adecuado, basado en una sana filosofía acompañada de valores, es posible rescatar, revitalizar y fortalecer el bien interno o alma del servidor público, rescatar su dignidad.

La atención debida en el proceso de implementación del perfil público deseable del servidor público brindaría la posibilidad de descartar e impedir ingresar a aquellos aspirantes que solo anhelan estar en el poder.

Es por ello que considera Bautista, de seguir omitiendo el perfil ético en el gobierno y en la administración pública, seguiremos dando cobijo a los codiciosos y avaros en el gobierno. En consecuencia, las prácticas corruptas

---

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>161</sup> *Ibidem*, pp. 30-31

seguirán en ascenso y, con ello, la transformación de las instituciones democráticas en oligárquicas. De continuar en este proceso, avanzamos a la desintegración de las estructuras estatales, al gobierno de las corporaciones, al reino de las empresas privadas sometiendo a los Estados.<sup>162</sup>

Frente a esta situación, Bautista terminó evocando las citas de dos grandes personajes de la antigüedad. La primera es de Cicerón quien sentenció:

*Aquellos a quienes la naturaleza concedió aptitudes y medios para gobernar (...) a estos hombres de Estado le son tan necesarios y, posiblemente más que a los filósofos, la fortaleza y el desprecio de los bienes exteriores, así como la tranquilidad de espíritu y un ánimo sereno y no agitado de preocupaciones, puesto que no han de estar ansiosos por el futuro y han de vivir con gravedad y firmeza (Sobre los deberes, Libro I, 72)*

La segunda es del sabio Aristóteles, quien escribió:

*En el plano de las relaciones políticas entre los hombres, no se puede hacer nada sin que haya en el hombre un carácter moral o cualidad moral (ética). Es decir, se debe ser hombre de mérito moral. Y mérito moral significa estar en posesión de las virtudes. Es, por consiguiente, necesario, que quien quiera alcanzar o conseguir algo en orden de la política sea él personalmente de buenas costumbres (Gran ética, Libro I, Cao. I, p, 27-28).*

#### **4.2.6 Establecer un marco jurídico ético**

Un aspecto importante para poder realizar verdaderos cambios en el personal de la administración pública es la legislación, por ello elaborar códigos de conducta por instituciones, áreas o departamentos ayudará en gran medida para lograr el fin deseado de la administración pública.

Históricamente, desde el principio de las civilizaciones, se ha considerado necesario establecer códigos de buena conducta para aquellas personas encargadas de las funciones públicas. Ejemplos de códigos importantes lo

---

<sup>162</sup> *Ibidem*, pp. 31-32.

fueron “el Código de Hammurabi, la ley de Moisés, la ley Atenea, la ley Romana o los principios chinos sobre conducta pública basados en las enseñanzas del sabio Confucio”<sup>163</sup>, en cualquier caso, todos coinciden en la importancia de la ética para los hombres encargados por las cuestiones públicas.

El código de conducta en el servicio público puede ser un documento jurídico o una declaración administrativa en la que se definan las actitudes esperadas por parte de los funcionarios públicos, señalando los principios éticos aplicables en su ámbito laboral. Los códigos de conducta comprenden una declaración de valores, una lista de responsabilidades y obligaciones jurídicas. Dichos códigos, ya sean de carácter legal o administrativo, desempeñan un papel orientador y de control, al establecer las restricciones de comportamiento. Estos pueden ser de aplicación general o para un organismo en particular, es decir, cada institución pública puede crear su propio código. Esta última es una buena medida, sobre todo si se considera la complejidad de funciones que se realizan en las distintas instituciones de la administración pública. La combinación de una ley general de conducta ética con un código específico por institución, pueden ser un complemento en la normatividad ética de los servidores públicos.

Algunas recomendaciones que ha establecido OCDE para la elaboración de códigos de conducta son las siguientes:

- a. *Para ser más eficaz debe redactarse en un lenguaje sencillo, con un tono más positivo que negativo y dirigido a unos destinatarios determinados (el conjunto del servicio público o un organismo determinado).*
- b. *Para evitar problemas y confusiones, debe hacer mención a las normas jurídicas aplicables al puesto y a otros códigos profesionales o sectoriales vinculantes para los funcionarios.*

---

<sup>163</sup> Rodríguez Campos, A., *Gobernación y ética pública*, México, Géminis Editores, 1999, p. 19.

- c. *Para evitar los recelos y resistencias de los empleados, la elaboración y aplicación de los códigos requiere una sólida estrategia de gestión que asegure una aceptación verdadera de los valores subyacentes y criterios éticos promovidos. Esto supone consultar a los empleados, mantener una comunicación permanente y adoptar medidas de promoción que den a los empleados un papel participativo, evitando la imposición.*<sup>164</sup>

Una vez que se hayan establecido los reglamentos y/o los marcos normativos de conducta de los servidores públicos, es indispensable difundirlos mediante reuniones para ello o mediante cursos de capacitación, posteriormente se debe vigilar el cumplimiento de los mismos si se quiere que la gente respete y crea en la ley.

Asimismo, se debe castigar a aquellos funcionarios que se les demostró tener culpabilidad en acciones indebidas conforme a las sanciones establecidas por la ley de manera pronta y eficiente.

Es importante destacar el equilibrio en materia de regulación que debería existir, tal como lo señala Klitgaard al indicar que, “ni demasiadas normas que impidan la operación de los funcionarios en sus tareas, ni la reducción excesiva de reglas y controles, pues esto aumentaría las oportunidades a los servidores de cometer errores y realizar actos improcedentes”.<sup>165</sup>

Por su parte Arnaiz Amigo<sup>166</sup> afirma que en los países del tercer mundo el comportamiento inmoral de los funcionarios es un fenómeno ordinario debido a que existe una cultura de corrupción que se puede apreciar en los niveles sociales, por lo que plantean la instauración de un código de conducta que contenga las siguientes disposiciones:

---

<sup>164</sup> OCDE, “La ética en el servicio público”, *Ministerio de Administraciones Públicas*, Madrid, 1997, p. 25, [https://issuu.com/apsike/docs/la\\_etica\\_en\\_el\\_servicio\\_publico](https://issuu.com/apsike/docs/la_etica_en_el_servicio_publico).

<sup>165</sup> Klitgaard, R., et. al., *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013, p. 149.

<sup>166</sup> Arnaiz Amigo, Aurora, *Ética y Estado*, México, UNAM, 1999, pp. 97-99.

- a. *Que los funcionarios no estén por encima de las leyes de la nación y que no permitan actividades privadas que desprestigien al propio funcionario o a la administración pública.*
- b. *Que los funcionarios presten atención completa a su trabajo y que se caractericen por su justicia e imparcialidad en la gestión de los intereses colectivos.*
- c. *Que los funcionarios se esfuercen siempre por demostrar a los ciudadanos que se actúa de acuerdo con la justicia y la ecuanimidad.*
- d. *Que los funcionarios no hagan uso del despacho público para su exclusivo beneficio privado o para ayudar indecorosamente a personas o grupos determinados.*
- e. *Que los funcionarios aseguren que la administración de los recursos públicos se realiza de manera eficiente y eficaz.*
- f. *Que los funcionarios se abstengan de cualquier actividad que pueda desembocar en conflictos de interés y se esfuercen por fomentar la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos.<sup>167</sup>*

Con base en lo anterior, se considera que cualquiera que sea la forma de los códigos, en el fondo debe reunir dos requisitos: primero, potenciar o fomentar siempre los valores y actitudes positivas y, segundo, proporcionar un criterio sólido para poder adecuar la conducta de las personas en el ejercicio de la función pública.

Es así que, la suma de las propuestas expuestas denota la importancia de elevar la conducta de los gobernados y gobernantes hacia valores éticos de honestidad, pues como expone el maestro Andrés Serra Rojas:

*El Estado moderno está jugando su propia suerte en este desquiciamiento colectivo. No se derrumba por viejo, sino por inútil, ya que gobernantes y gobernados no han sabido colocarse con sabiduría frente a la complejidad de la vida social. Estamos derrotados porque viven en nosotros, sin ser dominados, esos monstruos apocalípticos que son nuestros instintos y egoísmos, nuestras pasiones e intereses.*

---

<sup>167</sup> *Ibíd.*, p. 111.

Por lo anterior, es claro que la política es un sector de actividades humanas que plantea mayores exigencias al sentimiento moral, a la capacidad de entender el alma de los otros, al sentido de la medida y de la humildad. La política es sencillamente un trabajo que requiere personas responsables, honestas, integras, y sobre todo con vocación de servicio.

### **4.3 La importancia de la educación en valores para construir una cultura de ética pública en la formación de servidores públicos**

En este apartado de la investigación se abordará el tema de la educación, especialmente una educación en valores, misma que necesitamos para construir una cultura de ética pública en la formación de servidores públicos, para lo cual se analizará qué es la educación, cuál es su finalidad, vista como una forma de poder transformar a la sociedad y por supuesto a los servidores públicos al servicio de la sociedad, mismos que se encuentran en la administración pública en la entidad y específicamente en el H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán.

#### **4.3.1 ¿Qué es la educación?**

Vamos a referirnos al término educación el cual desde su origen etimológico presenta dos aspectos interesantes e incluso controvertidos, por una parte “viene de *educare* que significa conducir, guiar, orientar; y por otra parte también está la versión de *educere* que significa hacer salir, extraer o dar a luz...”<sup>168</sup>, tenemos entonces derivadas de estas dos versiones etimológicas, dos modelos conceptuales, en el primero que se ha dado a llamar el “modelo directivo o de intervención, busca más que nada ajustarse a la versión semántica de *educare* y entonces aquí la educación es conducción, guía y orientación”<sup>169</sup>; por otro lado existe un “modelo de extracción o de desarrollo

---

<sup>168</sup> Ibarra Serrano, Francisco Javier, *Docencia Jurídica*, Morelia, UMSNH, 2001, p. 15.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 17.

que tiene que ver con el origen etimológico de la versión *educere* y que significaría básicamente ayudar a dar a luz, a realizar, a desarrollarse..."<sup>170</sup>.

En síntesis, la educación es al mismo tiempo una especie de dirección que nos sugiere la intervención de alguien más, aparte del que está aprendiendo, y también educación es desarrollo, perfeccionamiento y, por lo tanto, se trata de un trabajo de desarrollo de habilidades que tiene que ver directamente con el que está aprendiendo.

La Educación es la formación práctica y metodológica que se le transmite a una persona en aras de desarrollo y crecimiento. La Educación es un proceso mediante el cual al individuo se le transmiten herramientas y conocimientos esenciales para que éste los ponga en práctica durante su vida cotidiana. La Educación de una persona comienza desde su infancia, al ingresar a la educación formal en donde los docentes generaran en el educando identidades, valores éticos y culturales para hacer una persona de bien en el entorno social donde vive.

La Educación es un proceso por el cual se forma al individuo, para que éste llegue a un estado de madurez que le permite enfrentar la realidad en la que vive de forma consciente y equilibrada, para participar en la sociedad en la que se desenvuelve con actos responsables como ciudadano.

Para poder hablar un poco más de la educación, y del concepto mismo, analizaremos diferentes definiciones de distintos autores, mismos que son reconocidos a través de los tiempos. Es importante analizar que, "la educación consiste en dirigir los sentimientos de placer y dolor hacia el orden ético"<sup>171</sup>

Esto nos lleva a darnos cuenta de que la educación está ligada completamente hacia las acciones y los sentimientos del ser humano, encaminados a la ética

---

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 18.

de su comportamiento. Así mismo, "la educación es un proceso de transmisión de las tradiciones o de la cultura de un grupo, de una generación a otra".<sup>172</sup>

De esta manera entendemos que la educación también consiste en las tradiciones y costumbres que una generación va inculcando a otra, forma parte de la educación que nuestros ancestros nos van dejando como un legado.

Es por ello que también se considera que la "educación es evolución, racionalmente conducida, de las facultades específicas del hombre para su perfección y para la formación del carácter, preparándole para la vida individual y social, a fin de conseguir la mayor felicidad posible".<sup>173</sup>

Con esto podemos entender que la educación consiste también en esa evolución constante de todas las facultades y comportamientos del ser humano, de ahí que sea esa la manera en cómo se van transmitiendo no solamente los conocimientos en relación a alguna ciencia o materia, sino también en la manera de ser, de actuar y de comportarnos dentro del entorno en el que nos desenvolvemos. La educación también es aquella forma de pensar y actuar del ser humano.

Es necesario mencionar que "la educación tiene por misión desarrollar en el educando, los estados físicos, intelectuales y mentales que exigen de él la sociedad política y el medio social al que está destinado"<sup>174</sup>

Por ende, el fin de la educación es formar al educando, entendiendo como educando a todo aquel que está en proceso de desarrollar todas sus capacidades, habilidades y destrezas, en todos los aspectos necesarios para que pueda desenvolverse en la sociedad en la que se encuentra, tanto individual como colectivamente, mismos que le exige la sociedad en la que vive. No debemos de olvidar que la sociedad en la que nos desenvolvemos es parte fundamental la educación que recibimos, ya que estamos educados y

---

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>174</sup> *Ídem*.

formados no solamente por nuestro pequeño grupo social que denominamos familia, amigos etc., sino también la sociedad en general interviene en la manera de cómo recibimos esa educación, cómo la transmitimos y como nos comportamos. Además de que, se nos educa precisamente para desenvolvernos en esta sociedad, que tiene usos y costumbres determinadas. "La educación es el proceso de construcción individual que enriquece y guía la vida de tal modo que resulte más intensa en la persona y en la sociedad."<sup>175</sup>

Por ello es que, "el fin educativo es la formación de hombres libres, conscientes y responsables de sí mismos, capaces de su propia determinación".<sup>176</sup>

La educación permite que las personas sean conscientes y responsables de sus propias acciones y decisiones, con esto es claro que también se tiene la libertad de poder actuar conforme a lo que se desee o se considere mejor, conforme a la cultura y al ideal de cada pueblo y época, pues bien la función de educar es preparar al hombre para la vida en todos los aspectos que ya mencionábamos anteriormente, no solamente en ciencia, tecnología o en alguna materia en especial, sino educar para la vida, para el desarrollo cognitivo y psicológico del individuo, su comportamiento y desenvolvimiento en la sociedad en general, preparando y educando para servir a la nación, siendo ciudadanos responsables y comprometidos con la misma, pues bien, "la educación en el flujo previsor, directriz y formativo de los hombres maduros sobre el desarrollo de la juventud, con miras de hacerla participar de los bienes que sirven de fundamento a la sociedad"<sup>177</sup>

Vamos viendo que, la educación forma al individuo para que este cuente con las bases y herramientas necesarias para el correcto desenvolvimiento dentro de la sociedad.

---

<sup>175</sup> *Ídem.*

<sup>176</sup> *Ibíd.*, p. 24.

<sup>177</sup> *Ibíd.*, p. 25.

La Educación comprende tres estados fundamentales para el desarrollo de la persona:

- a. *La inserción de valores en el sujeto para que aprenda a ser justo, en este paso la persona aprende lo que es la moral y los principios de ciudadanía básicos para mantener la cultura del estado.*<sup>178</sup>

Con este primer elemento podemos ver que la inserción y educación en valores es fundamental para el desarrollo completo de cualquier persona, ello con la finalidad de que aprenda a ser justo, honesto, comprometido con la ciudadanía, con los principios y cultura de la sociedad en la que vive, esto es necesario para mantener la cultura del Estado y lograr el bien común de un Estado de Derecho.

- b. *Conocimientos prácticos para emplearlos en situaciones que impliquen alguna destreza en particular para realizar una tarea*<sup>179</sup>

Este segundo estado comprende esos principios relacionados a la ciencia, la tecnología o cualquier materia, por ejemplo: Matemáticas, Literatura, Biología, y materias que se ven en las escuelas, ciencias que forman para alguna área en especial, el conocimiento adquirido en instituciones educativas y que forma para algún nivel educativo que en este caso sería la educación básica que tenemos en México.

- c. *La carrera para obtener rangos que se establecen para poder ejercer profesiones a futuro con las que se formara una calidad de vida el hombre educado.*<sup>180</sup>

En este caso, el tercer estado que comprende la educación hace referencia a la preparación educativa en relación a una carrera o profesión, misma que servirá para darle al educando las bases solidadas para desempeñarse en un área especializada que le conlleve a vivir honradamente con el fruto de su

---

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>179</sup> *Ídem*.

<sup>180</sup> *Ídem*.

trabajo y profesión, a la vez de servir a la sociedad como una persona preparada, libre e independiente.

La educación es un tema esencial en la sociedad, actualmente nos encontramos en una época de cambios y avances tecnológicos, morales y educativos constantes, en los que el ser humano se tiene que adaptar a las necesidades básicas de un nuevo mundo que se debate entre la contaminación, la globalización, el optimismo y la naturaleza.

Es así que la educación puede ser considerada como el proceso de facilitar el aprendizaje, los conocimientos, habilidades, valores, creencias y hábitos de un grupo de personas que los transfieren a otras personas, a través de la narración de cuentos, la discusión, la enseñanza, la formación o la investigación. La educación no solo se produce a través de la palabra, pues además está presente en todas nuestras acciones, sentimientos y actitudes. Generalmente, la educación se lleva a cabo bajo la dirección de los educadores (profesores o maestros), pero los estudiantes también pueden educarse a sí mismos en un proceso llamado aprendizaje autodidacta. Cualquier experiencia que tenga un efecto formativo en la forma en que uno piensa, siente o actúa puede considerarse educativa.

La educación puede tener lugar en contextos formales y no formales.

- a. *Educación formal*, es aquella que es plenamente intencional y acontece en una estructura sistémica institucionalizada denominada escuela, lo cual suele conllevar el logro de titulaciones académicas reconocidas. Es la educación que está legal y administrativamente regulada.<sup>181</sup>

Es así que, la educación formal está comúnmente dividida en varias etapas, como preescolar, primaria, secundaria, preparatoria, licenciatura, posgrados, etc. Al concluir la formación se expide un certificado de estudios, mismo que permite acceder a un nivel más avanzado, además,

---

<sup>181</sup> Sarramona, Jaume, *Fundamentos de la educación*, 5ta edición, Barcelona, ed. CEAC, 1997, p.35.

al concluir esa formación, el individuo debe de ser sujeto que contribuya a la sociedad, a generar el bien común y el constante mejoramiento de ésta.

*a) Educación no formal, Así se denomina como un conjunto de actividades claramente intencionales que acontecen fuera del sistema escolar formal, y que no pretenden concluir con aprendizajes reconocidos oficialmente. El nivel de organización puede ser muy variable según la naturaleza del programa, desde altamente estructurado, al estilo escolar, hasta un mínimo nivel de estructuración.<sup>182</sup>*

A diferencia de la formal no se recibe un certificado que permita acceder a un nuevo nivel educativo al terminar la formación, normalmente los lugares que ofrecen la educación no formal primeramente son la familia, los amigos o grupos sociales en los que se da el desenvolvimiento de la persona, los centros comunitarios, instituciones privadas, organizaciones civiles o el Estado.

En el proceso educativo que constituye la Educación se adquieren habilidades y competencias que promueven el desarrollo personal. Este proceso se conforma con la conducta, la palabra, las actitudes y los sentimientos, ya que la educación es práctica, es esa acción y reflexión que todo hombre tiene sobre el mundo y que sirve para transformarlo.

La educación es una dinámica constante entre educandos y educadores, una ida y vuelta de experiencias mutuas, es diálogo y comunicación que se da no desde el vacío sino desde situaciones concretas de carácter social, político y económico.

Es necesario mantener ciertos estándares de la antigua educación para prevalecer como buenos ciudadanos y dar ejemplo a futuros frutos que de seguro recibirán otra clase de educación. La educación es en algunos países gratuita, eso depende de la demanda de la colectividad, sin embargo, existen

---

<sup>182</sup> *Ídem.*

instituciones privadas que emplean mayores y mejores recursos para la educación de su escolaridad.

El derecho a la educación ha sido reconocido por muchos gobiernos. A nivel global, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 de las Naciones Unidas reconoce el derecho de toda persona a la educación. Aunque en la mayoría de los lugares hasta una cierta edad la educación sea obligatoria, a veces la asistencia a la escuela no lo es, y una minoría de los padres elige la escolarización en casa, a veces, con la ayuda de la educación en línea.

La educación no puede cerrarse a la realidad económica, política y social, sino que debe recoger las vivencias, expectativas, problemas y sentimientos del pueblo, por lo que la educación no es neutra.

Es necesario analizar que, “la educación no debe caer en la dominación o domesticación, sino que debe ser un instrumento vital para la liberación de un pueblo y transformación social, por lo que necesariamente tendrá una connotación política e ideológica definida. La educación debe ser un arma para la liberación y transformación de los pueblos, a partir del desarrollo de la concientización.”<sup>183</sup>

La educación en México tiene sustento en el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y aunque no contiene una definición específica para la educación, el Artículo 2° de la Ley General de Educación párrafo segundo señala que “es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es un proceso que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, formando a mujeres y a hombres con sentido de solidaridad social.”<sup>184</sup> Asimismo, el 3° Constitucional enmarca las características principales sobre cómo se ha de impartir la educación en el país, que a saber son: obligatoriedad, laicidad y gratuidad

---

<sup>183</sup> *Ídem.*

<sup>184</sup> Ley General de Educación, México, 2017.

El artículo 3° constitucional señala que, “toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, estados, Ciudad de México y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.”

En este sentido, el artículo tercero constitucional sienta las bases de la educación en México. Este primer texto establece además los criterios que deben orientar la educación impartida por el Estado-Federación, estados y municipios, señalando claramente en que consiste la educación básica en México, así mismo señala que la educación básica junto con la media superior será obligatoria. Sin embargo, hay que preguntarnos si esto es realmente así, nos podemos dar cuenta de que en todo el país existen muchos niños, jóvenes y adultos que no tienen acceso a este derecho tan fundamental como lo es la educación, y podríamos decir y mencionar un sin fin de causas que ocasionan esto, como por ejemplo, el desempleo, la pobreza extrema, la falta de acceso a las instituciones educativas para ciertos sectores de la población, las desigualdades sociales, las carencias de los servicios básicos de educación, la deserción escolar ocasionada por la cultura machista y conservadora que aún existe en determinados lugares, o bien porque el Estado no cumple con esto, y no cubre de este derecho a toda la población, las escuelas no llegan a lugares alejados, etc..

Por consiguiente, también habla acerca de que, uno de los fines de la educación que imparta el Estado será promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de legalidad, de la inclusión, de la no discriminación, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto de los mismos. Sin embargo, es triste ver que la realidad de nuestro país no cumple con lo señalado, a diario nos podemos percatar de numerosas prácticas de injusticias tanto de la sociedad civil, del gobierno, de funcionarios, en fin, vivimos en una sociedad carente de

este valor tan fundamental para la convivencia pacífica y el bienestar social que nos lleve a vivir en un verdadero Estado de Derecho donde prevalezca el bien colectivo antes que el particular; en gran medida nos damos cuenta de que la ley aparece desapercibida ante las injusticias que con regularidad se cometen.

Si bien es cierto, en México contamos con una de las mejores legislaciones, existen leyes que son muy buenas y apropiadas para lograr el bien común y el desarrollo de la sociedad en general y de la nación, sin embargo, pareciere que solo son letra muerta, ya que existe una violación a las mismas, y tal pareciere que se cumplen y se respetan solo cuando alguno o algunos les favorece, con gran regularidad se hace caso omiso a éstas, y esto consideramos, que es en gran medida porque tanto los funcionarios y quienes deben de vigilar que se cumplan y se respeten, son personas deshonestas, corruptas, que con tal de lograr un beneficio en particular dejan de lado el bien colectivo de los demás; así mismo, también la sociedad contribuye para esto, ya que, con gran regularidad con tal de evitar tramites, alguna multa o sanción se es capaz de mejor recurrir a una famosa “mordida” o “cooperación voluntaria” pero no nos damos cuenta de que con esto, únicamente estamos alimentando la corrupción, injusticia y deshonestidad que día con día crecen más.

Esto es muy importante y fundamental para la educación, ya que consideramos que para lograr que la educación pueda contribuir a la mejor convivencia humana y que esto conlleve a fortalecer el respeto y apreciación por la diversidad cultural, la familia y la sociedad en general, se tiene que educar y formar mediante una cultura ética, basada en valores, mismos que ya hemos venido mencionando anteriormente. Ahora bien no decimos que no se haga o que no se transmitan estos valores, sin embargo, hay que irnos a resultados, y en éstos nos podemos dar cuenta de que no se practican, esa cultura ética, humana y consiente, mismo que provoca que tengamos una sociedad corrupta, con un gobierno corrupto y antidemocrático, en donde las

faltas a la democracia las vemos constantemente, la democracia en nuestro país se encuentra dañada, se ha viciado, se corrompe de muchas maneras, las prácticas antidemocráticas y antivalores se practican más a menudo que los mismos valores; valores como la honestidad, justicia, solidaridad, en fin, necesitamos formar más mediante esos valores, forjar conciencia humana, cultura ética, necesitamos formar educandos consientes, responsables, justos, honestos, solidarios y comprometidos con la sociedad y con su patria; sabiendo que sus acciones repercuten en el crecimiento y desarrollo de este País, y que por ende se requiere de su buen accionar para lograr ese Estado de Derecho que nos conlleve al bien común en general.

#### **4.3.2 Educación en valores**

Dentro de este apartado vamos a estudiar la educación en valores, y por lo tanto creemos conveniente empezar por preguntarnos ¿Por qué educar en valores?, pues bien, es claro que, si no se educa con bases sólidas en valores, no se podrá llevar a cabo un correcto proceso educativo, ya que no existe el hombre biológico, que se encuentre sin cultura, sin formación, es decir valores desde los cuales exige ser interpretado. “Acercase al hombre, conocerlo, entenderlo significa siempre interpretar el mundo de significados o valores a través de los cuales todo hombre se expresa, siente y vive.”<sup>185</sup>

Por ello, los valores son contenidos explícitos o implícitos, inevitables en la educación.

Ahora bien, se puede entender que los cambios en la educación no se operan porque se prescriban mediante leyes o reglamentos. Es necesario la urgencia de que se produzcan, además y sobre todo, un cambio en las actitudes, modos de actuar y pensar la educación en valores, en quienes los han de aplicar: se trata, en definitiva, de iniciar una nueva andadura que permita cambiar el estilo de vida de nuestras escuelas y sociedades, un nuevo enfoque en los

---

<sup>185</sup> Ortega Ruiz, Pedro y Mínguez Vallejo, Ramón, *Los Valores en la Educación*, España, Ariel, 2001, p.14.

aprendizajes y un cambio en la mentalidad de la sociedad que demanda una educación menos centrada en los aprendizajes instructivos y más en aquellas competencias que permitan la formación integral del ciudadano, como una persona solidaria y responsable de actuar, a su vez, una persona participativa, crítica y reflexiva a los cambios.

Se coincide con Santos Guerra cuando considera que, “de nada sirve educar en valores, si los educadores no son modelo a copiar por sus alumnos, se educa como se es, no como se dice que los demás tienen que ser.”<sup>186</sup>

En definitiva, los alumnos aprenden de sus maestros, no sólo conocimientos en base a ciencia o algún arte, sino que también de su actuar como persona, como ser humano consiente y razonable, la forma de comportamiento y el accionar es algo que también se transmite a los educandos y que por ello es que la tarea de los educadores es fundamental para la transformación de las sociedades, ya que en sus manos también se encuentra la importante tarea de educar en valores, en ética, en conciencia ciudadana. Resulta casi increíble que un profesor diga: solo soy un enseñante. No soy un educador. No es que se equivoque en sus pretensiones evasivas. Se equivoca en la valoración intrínseca de su actividad. Una persona que ésta en interacción con otras está influyendo sobre ellas (positiva o negativamente) quiera o no. Un profesor (de cualquier disciplina), que se pone delante de sus alumnos está impartiendo muchas lecciones al mismo tiempo.

No sólo de su materia, entre otras, de respeto o de falta de respeto, de ayuda o de insensibilidad, de autoestima o de desprecio a sí mismo, de igualdad o de discriminación, de corrección en el lenguaje o de descuido lingüístico, de sensibilidad o de brutalidad, de ilusión o de pesimismo, de amor al saber o de pereza intelectual, de compromiso social o de egoísmo, de compañerismo o

---

<sup>186</sup> Santos Guerra, Miguel Ángel, “Una tarea Contradictoria “Educar Para Los Valores y Preparar Para La Vida”, *Revista de Educación*, España, No. 351, enero-abril 2010, pp. 23-47, [http://www.ince.mec.es/revistaeducacion/re351/re351\\_02.pdf](http://www.ince.mec.es/revistaeducacion/re351/re351_02.pdf).

de desunión, de humildad intelectual o de soberbia, de escucha o de desatención, de atención a la diversidad o de homogenización, de justicia o parcialidad, etc. ¿Cómo decir, pues que sólo se es un enseñante de su materia? Un enseñante, sí, pero de infinitas lecciones.

De lo expresado anteriormente se deduce que se educa como se es, no tanto diciendo a los demás cómo tienen que ser. No hay forma más bella y más influyente de autoridad que dar el ejemplo a los demás.

Ahora bien, el tema que estamos abordando es fundamental, ya que es importante entender en qué consiste la educación en valores, es por ello que se estima conveniente analizar el concepto de valor. Sin embargo, no resulta fácil llegar a una definición de valor, ya que la comprensión del significado ha de variar de acuerdo a quien percibe tal significado o conceptualización. Sin embargo, de acuerdo a percepciones psicológicas, filosóficas y sociológicas cuando se habla de valor nos estamos refiriendo a:

1. *Una cualidad objetiva de todos los seres (personas o cosas) que los hace deseables y apetecibles.*
2. *Todo lo que contribuye al desarrollo, realización y superación del hombre.*
3. *Aquello que da sentido a la vida del hombre y de los pueblos.*
4. *Los motivos profundos que orientan cualquier proyecto de vida personal y colectiva*
5. *Aquello que permite al hombre el sentido de su identidad y de su verdadera naturaleza.*
6. *Grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite. (Aceptación metafísica del vocablo).*
7. *Aquella cualidad del alma que la mueve a acometer empresas difíciles, venciendo obstáculos y arrastrando peligros. (Aceptación psicológica del vocablo)*
8. *Una cualidad o perfección de la realidad relacionada con las funciones y capacidades humanas.<sup>187</sup>*

---

<sup>187</sup> Pereira de Gómez, María Nieves, *Educación en valores*, México, Trillas, 1999, p. 33.

Por otra parte:

- a. *Si afirmamos que la educación está orientada a la promoción de la persona y el desarrollo de sus capacidades dentro de un contexto social.*
- b. *Si el hombre es una totalidad unitaria, como parece haber redescubierto y rescatado la antropología filosófica actual.*
- c. *Si la formación humana debe ser integral, referida a esa unidad que es el hombre.*
- d. *Si vivir orientado por unos valores es realizarse, entonces sólo lograremos un desarrollo armónico de la personalidad de nuestros alumnos si logramos vertebrar en los programas, las diferentes “especies” de educación con los valores respectivos, ya que los valores humanos, al igual que en los estratos de la existencia en que se afincan, no se dan separados, sino que se compenetran y se funden en la intimidad del yo personal y en la relación con su realidad.<sup>188</sup>*

Por lo tanto, se trata de propiciar una formación integral, vertebrada en armonía (propiedad esencial de toda verdadera educación); sabemos que un desarrollo parcial del ser humano desviaría el perfeccionamiento y desarrollo integral en que consiste la verdadera educación. Nos encontramos aquí ante un criterio que avala cualquier propuesta de programa que tienda a mejorar los existentes, su acción debe abarcar armónicamente los aspectos físicos, intelectuales, morales, afectivos, éticos, estéticos, sociales y religiosos del ser humano, si quiere garantizar el progreso personal y el de toda la colectividad.

Con lo anterior, podemos deducir que la educación en valores constituye el pilar fundamental, en la estructura social y de poder de la sociedad, y por ende en la formación ciudadana, como eje del fortalecimiento del sistema democrático de la nación. La actual crisis de México en cuestión a toda la problemática acerca de la cual tratamos en el capítulo anterior, hace pensar la función y estrategia de la educación en los centros educativos como motor de cambio en la conducta, comportamiento y pensar del ciudadano. Por ello se

---

<sup>188</sup> *Ibíd.*, p. 110

hace necesaria la urgencia de una formación ciudadana basada en una educación en valores y ética ciudadana que vaya en estrecha relación con los cambios que se están viviendo en nuestro país, cambios de profunda mentalidad en la colectividad social, de manera de ajustarse a las realidades y necesidades de nuestra sociedad.

Por otro lado, estas transformaciones sociales obedecen a las necesidades de la población y no a las necesidades de un mercado influido por el sistema capitalista de dominación mundial, quien quiere dictar las pautas de desarrollo y progreso de las naciones.

Ante esta situación, se hace necesario concebir a la educación en valores como uno de los mecanismos o medios fundamentales para el desarrollo de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia por medio de la formación ciudadana. La importancia de la educación en valores en la construcción de una nueva sociedad, se hace necesaria la participación ciudadana y comunitaria, en miras al fortalecimiento del sistema democrático de la nación.

De igual forma, la participación ciudadana puede también ser considerada como forma estratégica usada para activar o reactivar las relaciones entre el gobierno y la sociedad, en aras de afianzar el sistema democrático como forma de gobierno, pues la misma ofrece elementos eficientes y eficaces para democratizar y mejorar la sociedad, dando así, igualmente, legitimidad al sistema democrático; para que los resultados de la participación ciudadana sean abarcar áreas relacionadas a la formulación, ejecución y control de la gestión pública.

Es necesario analizar lo que Moreno opina al respecto:

*La participación implica un proceso mutuo de transformación en la medida en que la persona al mismo tiempo que trasforma, se ve transformada por la realidad o hecho en el que participa, por su parte en el ámbito de la comunidad la participación también implica y abarca espacios y estructuras que van desde*

*los espacios de encuentro informales hasta los plenamente constituidos y legalizados.*<sup>189</sup>

En consonancia con lo expresado por Moreno, se deduce que la participación sirve como instrumento fortalecedor del régimen democrático, la participación ciudadana contribuye con el desarrollo de un clima general de solidaridad, responsabilidad y trabajo afianzando de igual forma valores de conciencia ciudadana, de ahí que cuando el Estado estimula y crea espacios de participación activa, consciente, libre, representativa, igualitaria, responsable y eficaz, donde se democratizan las tomas de decisiones, al mismo tiempo se desarrollen instituciones con sentido social y de bien común que responden a las necesidades de la población.

De igual manera la educación en valores ocupa un lugar privilegiado en la formación del ciudadano, como entes transformadores y garantes de los procesos de cambio y democráticos. Es importante resaltar que la participación del ciudadano en los asuntos públicos que le conciernen al Estado, se da con la intervención en los procesos de toma de decisiones en la formulación y ejecución de proyectos comunitarios.

En México todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el crecimiento y desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

Por otro lado, el Estado debe de buscar la construcción de una nueva sociedad más participativa y protagónica, comenzando por la formación del ciudadano, la cual se da por medio de la educación en valores democráticos.

---

<sup>189</sup> Moreno, M., *La participación: alcances, significado y límites Participación, ámbito, retos y perspectivas*, Venezuela, CESAP, 2004, pp. 27-38

### **4.3.3 La importancia de la educación en valores**

Es necesario ser muy conscientes y analíticos con este tema, pues como señala Ortega Ruiz, “hablar de la educación en valores ya no constituye una novedad alguna, forma parte de la conciencia social y colectiva de una sociedad que reclama una educación distinta, y que tenga como horizonte la formación de sus ciudadanos, como personas dignas y virtuosas, en la construcción de sus saberes populares en la totalidad de sus dimensiones.”<sup>190</sup>

Tomando en consideración que existe la necesidad de formar a ciudadanos como hombres del futuro, pues sin ciudadanos no hay República, “la grandeza de un país no se mide por sus riquezas materiales, sino por los valores de su gente y para ello no hay mejor instrumento que la educación en valores, pero una educación rebelde, sin rutina, creativa, audaz y vivaz; en permanente crecimiento de las ideas, siempre marchando, nunca estática, rompiendo esquemas, que investigue y aplique conocimiento.”<sup>191</sup>

Cabe destacar que la educación en valores es una acción social y humana que busca el fortalecimiento de los saberes populares de sus habitantes mediante la formación del ciudadano, como propulsor del cambio social, cultural y político de la nación. Por medio de ella se pretende dar respuesta a la necesidad de crear un ciudadano crítico, reflexivo, participativo y colaborador al desarrollo y progreso de sus comunidades.

Por ende, habremos de decir que, “educar en valores conlleva una serie de procesos y de ajustes micro y macro-social, ya que se tienen que incorporar nuevos elementos de carácter psico-social y psico-cultural”<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Ortega Ruiz, Pedro y Mínguez Vallejo, Ramón, *Los Valores en la Educación*, España, Ariel Educación, 2001, p. 11

<sup>191</sup> Carrero Albornoz, Wilmer, “La educación en valores como fortalecimiento de la democracia”, *Revista de Ciencias Sociales*, México, Nueva serie, año V, vol. XIX, núm. 3, julio-septiembre de 2013, p. 579

<sup>192</sup> *Ídem*.

Esto es, la incorporación y participación del ciudadano en la toma de decisiones en los asuntos que le conciernen al Estado, como elaborar programas, proyectos y planes de acción para el desarrollo de sus comunidades y el desarrollo de sus potencialidades humanas.

La incorporación a la sociedad democrática exige otros aprendizajes que, hasta hace poco, eran olvidados o infravalorados, que también forman parte de los cambios que se están gestando dentro de la sociedad. El ejercicio de la tolerancia y la participación social, el respeto al medio ambiente natural y urbano, la solidaridad, la defensa de la soberanía, la justicia social, la equidad social y la igualdad de género son factores de suma importancia que deben estar insertos dentro de la educación en valores, como fortalecimiento de la democracia participativa y protagónica, entendida la democracia participativa y protagónica, donde los ciudadanos y ciudadanas son los actores y agente del cambio, en cuanto a la formulación de políticas públicas y sociales.

Tomando en consideración todo lo anterior también aseveramos que, “los valores han pasado a ser considerados como una conquista social, equipaje imprescindible en toda realización personal, social, cultural y educativa.”<sup>193</sup>

Por lo general, educar o formar a la ciudadanía que el país requiere para marcar el nuevo rumbo que éste debe seguir, de acuerdo a los nuevos tiempos y retos, ante los cambios que se dan en las sociedades, a los nuevos modelos de enseñanza, a las nuevas exigencias de vida y a la formación para esa vida, es un problema estructural. (Cuando se menciona a lo estructural no hace referencia a una edificación, por el contrario, se entiende como una estructura de fundamento básico que debe sostener, es decir prestar apoyo, sustentar, mantener, dar vigor y permanencia a una determinada actividad o a un determinado proyecto o plan educativo. En el caso educativo, que es el que nos interesa), Lo procedente es formar y educar a los ciudadanos en valores democráticos, humanos, culturales, políticos y sociales, de manera integral y

---

<sup>193</sup> Ortega Ruiz, Pedro y Mínguez Vallejo, Ramón, “Los Valores en la...”, *op. cit.*, p. 11.

cabalmente, para que luego este ciudadano tenga capacidad de influir en su entorno y así finalmente formar al resto de la ciudadanía y la humanidad.

Es importante propiciar un ambiente pedagógico donde el aprendizaje vaya a las raíces mismas del comportamiento del alumno, ya que de lo que se trata es de:

- Educar, formar, no solo instruir;
- Reconocer que el crecimiento de una persona autónoma y responsable en el plano moral es prioritario;
- Lograr que la formación del carácter proceda a la instrucción;
- Ayudarles a superar sus problemas afectivos;
- Sostenerlos en la resolución en sus problemas familiares y sociales;
- Equiparlos con los medios necesarios para regir sus males espirituales;
- Acompañarles en la larga conquista de la autonomía y responsabilidad en estos tiempos de crisis de la evolución humana.”<sup>194</sup>

Por lo anterior es que se considera que la educación en valores debe de contribuir a formar a seres consientes, libres, capaces de lograr una formación completa que les permita ayudarles a superarse como seres humanos tanto individuales y colectivos, en un entorno social y familiar, en donde siempre puedan construir una vida autónoma y responsable especialmente en estos tiempos de cambios en los que estamos.

También es cierto que, “educar en valores es abrir camino, dar luz, es enseñar a ‘ser’, hacer de las personas seres libres de pensamiento con capacidad de decisión, capaces de crecer cada día, vivir con coherencia y tener objetivos a futuro.”<sup>195</sup> De acuerdo con esto se considera que la educación en valores, con las características que señala, es necesaria para cada ser humano, ello sin

---

<sup>194</sup> Pereira de Gómez, María Nieves, “Educación en...”, *op. cit.*, p. 66.

<sup>195</sup> Ramos, María Guadalupe, *Programa para educar en valores. La educación que transformará al país*, Venezuela, Ediciones paulinas, 2005, p. 23

duda ayudará al crecimiento y al desarrollo de la sociedad, misma que tendrá bases sólidas para lograr el estado de bienestar y bien común.

Ahora bien, se tienen que, “distribuir equitativamente los conocimientos y el dominio de los códigos en los cuales circula la información socialmente necesaria y formar a los ciudadanos y ciudadanas en los valores, principios, éticos y habilidades para desempeñarse en los diferentes ámbitos de la vida social, político, cultural, ambiental y educativo”<sup>196</sup>

De igual manera, con lo anterior se instrumentaliza la teoría cuando se define la primera de las tres grandes políticas, del Plan de Acción, cuando se indica que se debe transformar las prácticas pedagógicas para mejorar la calidad de la formación ética e intelectual. Esta transformación representa en primer lugar un cambio desde el interior de la persona, desde su valor ético, social y ciudadano, y eso se justifica con lo expresado a continuación:

*Por eso no interesa atiborrar las mentes de informaciones inconexas sino enseñar a pensar con rigor lógico, con creatividad y con claros referentes éticos ...enseñar menos saberes codificados y propiciar más experiencias vitales en las cuales entren en juego y sean el centro de la preocupación para su cultivo, las distintas facetas de la personalidad entendida integralmente. La orientación es modificar la educación rutinaria por una educación viva, centrada en los procesos mentales y morales. El criterio es desarrollar las habilidades superiores de pensamiento y las actitudes básicas para la convivencia solidaria.*<sup>197</sup>

De igual manera en las relaciones de la educación con los valores interactúan las relaciones del ciudadano con la sociedad y el Estado democrático, y el problema radica en que esas relaciones también implican la formación del inconsciente, por un lado y la construcción de los estados, por el otro. Además, si la educación se desvincula de sus fundamentos éticos-políticos deja de ser

---

<sup>196</sup> Cárdenas C. Antonio L, “Plan de Acción del Programa de Estudio de Educación Básica de Venezuela”, *Organización de Estados Iberoamericanos*, Venezuela, 1995, pp. 26-39, <http://www.oei.es/quipu/Venezuela/ven18.pdf>.

<sup>197</sup> *Ibíd.*, p. 7

una socialización, regida por principios de equidad y solidaridad (es decir, justa), porque al hacerlo no se socializa mediante conocimientos legitimados públicamente. Cabe destacar que el problema es de contenidos educativos relacionados con la formación de la personalidad moral y de la ciudadanía, por eso se trata de ver cómo las prescripciones curriculares para la enseñanza mantienen el concepto de 'socializar mediante el conocimiento', para dar cuenta del desarrollo de una personalidad moral autónoma, justamente en relación con las adaptaciones represivas al medio y la formación de un ciudadano justo y solidario, precisamente en relación con las desigualdades y las fragmentaciones sociales.

Algunas propuestas que hablan de acerca de descubrir los valores, inculcarlos, clarificarlos, analizarlos y hacerlos vida, las mencionamos a continuación.

- a. **Descubrir los valores.** *A través de diferentes caminos, cada escuela debe precisar, según sus necesidades, cuáles de ellos son prioritarios en la comunidad en la que está establecida, y, de acuerdo con el sustrato axiológico en que se fundamenta su proyecto pedagógico, ayudar a descubrirlos sin hacer nunca una propuesta cerrada.*
- b. **Inculcar valores.** *En este momento la escuela, el equipo docente, sustente en sus alumnos aquellos valores que han sido fundamentales y, por tanto, deseables de alcanzar, ayudándoles a construir su sistema de valores de forma independiente y personal. Normalmente, estos suelen estar enumerados en los respectivos idearios de las instituciones.*
- c. **Clarificar los valores.** *Es una acción consiente y sistemática del orientador o maestro que tiene por objeto estimular el proceso de valoración en los alumnos, con el fin de que estos lleguen a darse cuenta de cuales son realmente sus valores y puedan, así, sentirse responsables y comprometidos con ellos. Esto se hace posible cuando se ayuda a tomar contacto con lo que constituye un valor para la propia vida, ayudando a encontrar los propios valores, el sentido de la propia existencia, afianzarlos y profundizarlos, mediante el estudio y la reflexión personales; nunca imponiéndolos.*
- d. **Análisis de los valores.** *Cada sociedad, cada cultura, cada tiempo, tienen sus propios valores. La escuela está inmersa en un entorno global y debe*

*tener muy claro cuáles son las tendencias actuales que se traducen en valores dominantes y si los propios son compatibles con aquellos. No es tarea fácil ayudar a realizar este tipo de análisis que conduce al hombre en formación y durante toda su vida, a encontrar las posibles respuestas validas a las interrogantes que le ofrece la vida, el dolor, la vocación, la muerte.*

- e. **Hacer vida los valores.** *Los valores son como humo si no están definidos y vividos. La escuela propiciara ocasiones de vivir los valores en los cuales se cree; si el valor no asumido, difícilmente podrá ser proyectado en acciones cotidianas, ya sea individual o cotidianamente, la escuela tiene una gran responsabilidad ante esto. Ella misma está obligada a vivirlo en relación con todo su personal. Y el día que los niños sean tratados con respeto y con amor, desaparecerá la destructividad que domina hoy el mundo. He aquí una bella utopía y una gran esperanza.*<sup>198</sup>

Ante todo, la educación es un proceso de formación de valores, actitudes y hábitos constructivos. De nada valdría hacer ciencia, sin formar conciencia. Perder esta perspectiva significaría reducir la educación a un mero conjunto de procesos instruccionales, que incluso podrían ser implementados sin necesidad de educadores, mediante el uso y manejo de las posibilidades que nos brindan hoy la tecnología.

Si la educación se orienta a formar personas y ciudadanos, tiene que proponer implícita y explícitamente una serie de valores como el respeto, la responsabilidad, el trabajo, la justicia, la solidaridad, la convivencia, el amor, y servicio a los demás. Ahora bien, “la promoción de estos valores con la palabra y el ejemplo, buscan que los educandos se conviertan en hombres y mujeres responsables en la toma de sus decisiones personales, capaces de formarse juicios correctos ante la realidad compleja de la vida, respetuosos de los demás, dotados de una sana autoestima y bien posesionados de sus derechos y deberes sociales para el ejercicio de la democracia”<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> Pereira de Gómez, María Nieves, “Educación en...”, *op. cit.*, p. 18.

<sup>199</sup> Pérez Esclarín, Antonio, *La Educación en el Tercer Milenio*, Venezuela, Fe y Alegría, 2006, pp. 61-62

Es por ello que se sugiere un proyecto que tenga como principales metas las siguientes:

- a. *Formar en la libertad y en la unidad de la persona. Liberar porque no se nace siendo libres, nos liberamos en procesos interrumpidos. La libertad es una conquista; nacemos para la libertad y lo que da libertad es el amor. La coacción no provoca libertad. El hombre es su libertad, decía Sartre, y el camino a la personalidad este hecho de decisiones personales. Somos tarea de nosotros mismos y nadie puede sustituirnos en ella.*
- b. *Formar en la creatividad y en los valores de imaginación, en un mundo regido por lo racional y los automatismos dependientes. Un individuo creativo tiene más posibilidades de sobrevivir. un estudioso de la evolución reconocerá en este tipo de personas son las más aptas para sobrevivir en condiciones ambientales cambiantes. Será capaz de producir de modo creativo, una adaptación solida a condiciones nuevas o antiguas. Será la vanguardia adecuada de la condición humana.*
- c. *Formar en los valore de relación, dialogo, comunicación, participación y servicio. Sin ellos, el hombre corre el riesgo de perderse en el grupo y cerrarse en la soledad. El hombre se hace hacia afuera, dando y recibiendo. Él es algo que los demás no tienen y lo necesitan para ser. Y los demás son lo que a él le falta. Dándonos nos completamos, nos enriquecemos. En el darse, el comunicarse la persona se realiza.*
- d. *Formar en la interioridad del ser, siempre amenazado por lo externo, por la profusión de bienes materiales y el deseo de su posesión. Ayudar en el progreso y en la conquista del ser frente al poseer de nuestra sociedad comunista. El ´saber´ no podemos reducirlo a una posesión. El ser no es solo fijo, estático, como la posesión. Ser es una aventura permanente, porque atreve lo que puede aún alcanzar (existencialismo). Cuando nuestra enseñanza convierte al aprendizaje en adquisiciones estáticas, hace del saber una posesión y no un progreso en la realización personal.*
- e. *Formar en un respeto a la vida, amenazada hoy por el progreso técnico y utilizado a veces con fines contrarios al servicio del hombre.*

- f. *Formar en la esperanza, de cara a la inseguridad provocada por la rapidez de los cambios y el sentido de cada vez mayor a la provisionalidad.*
- g. *Formar, finalmente en una personalización y socialización donde nada humano nos hace ajeno.*<sup>200</sup>

Se trata, entonces, de formar al hombre nuevo, para un mundo también nuevo. Un hombre capaz de pensamientos propios y decisiones autónomas, al menos en las dimensiones de su propia vida. Crear al hombre de la decisión y la autonomía, con capacidad de formarse así mismo (base de una educación permanente), capaz de comprender el mundo en que se vive y de participar inteligentemente en la creación y el mejoramiento de sus estructuras.

Para ello, estamos obligados a reflexionar, a buscar caminos apropiados de conocimiento, acción y producción creadora, no solo de repetición. Así se convierte para nosotros en postulado fundamental la afirmación humana de la libertad creadora y la dignidad de la persona.

Como se ha venido señalando, la ética pública es un aspecto indispensable que toda persona que desee asumir un cargo público debe tener, para asegurar un proceder correcto conforme a los intereses de la nación. En donde, además, se debe procurar que este cargo lo ejerza una persona que reúna el perfil requerido por el puesto, esto es, que tenga conocimientos especializados, así como experiencia profesional en el área de que se trate, que sea una persona competente, para que existan mejores condiciones que permitan hacer un uso adecuado y racional de los recursos públicos.

Cuando en el Estado no hay mecanismos sólidos de transparencia y rendición de cuentas y por otra parte predomina una ausencia de ética, se afecta la marcha de las organizaciones. Ya que en un escenario como éste, por lo general solamente suele importar la satisfacción del bienestar individual o particular; es aquí cuando observamos que se actúa al margen de la ley con

---

<sup>200</sup> Pereira de Gómez, María Nieves, "Educación en...", *op. cit.*, p. 19

negligencia, irresponsabilidad y nepotismo, cuando se da el abuso de autoridad, el tráfico de influencias y la colusión, cuando se desvían fondos y se genera un enriquecimiento ilícito, cuando se producen sobornos y amenazas, cuando se obstruye la justicia y se conspira para cometer actos indebidos, entre muchas otras situaciones más que suelen suscitarse y en que se manifiesta la corrupción.

Todo esto que, si bien es cierto, comienza por afectar directamente a las organizaciones en que se desenvuelven los servidores públicos, trasciende a otras esferas, impactando negativamente a diferentes dependencias, tanto públicas como privadas, con las que se relacionan y a la sociedad en particular. Como cuando se dejan de efectuar los pagos a los proveedores del gobierno y éstos no pueden sostener sus operaciones llevándolos en casos extremos a la quiebra, o cuando se dejan de canalizar los recursos que les corresponden y por consiguiente tienen que detener algunos planes y proyectos que tenían en mente emprender lo que las estanca, o incluso a veces la falta de liquidez que esto les ocasiona ni siquiera les permite que puedan cubrir el pago de gastos corrientes incluyendo la nómina, afectando con esto a los trabajadores quienes dejan de recibir su sueldo, etc. Es entonces cuando valdría la pena detenerse a reflexionar cómo el daño que comienza a producirse en una institución de manera aislada se expande rápidamente hacia otras organizaciones, y estas otras inmediatamente pasan a afectar a algunas dependencias más y así sucesivamente, creciendo este efecto en grandes dimensiones, hasta llegar a contagiar a todo el sistema de gobierno con lo que lamentablemente el desarrollo de los países se ve perjudicado, reflejándose en mayores niveles de desempleo, de pobreza, analfabetismo, desnutrición, contaminación, entre otros, lo cual se convierte en algo verdaderamente alarmante.

Con todo esto no es de sorprenderse que a la sociedad le resulte cada vez más difícil confiar en el gobierno, y por ello no cese de exigirle

encarecidamente que lleve a cabo un combate efectivo a este gran mal, que es la corrupción.

#### ***4.4 Propuesta de política pública basada en formación ética para los servidores públicos***

Con base en todo lo que se ha analizado a lo largo de esta investigación se plantea una propuesta de política pública que tiene que ver con la educación y formación ética para los servidores públicos en la entidad, al considerar que a por este medio se puede llegar a la conciencia del individuo y encausar el rumbo de sus acciones hacia conductas benévolas en el ejercicio de sus funciones dentro de la administración pública, por ello se presenta la siguiente propuesta:

##### ***“Ética pública para formación del servidor público”***

*Resumen ejecutivo:* La corrupción es un fenómeno complejo y el esfuerzo por combatirla se ha visto reflejado en la modificación y creación de leyes necesarias para hacer frente a este fenómeno, como muestra de ello tenemos el Sistema Estatal Anticorrupción, que tiene como propósito prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción. Esta recomendación de política pública ha sido creada después de observar la situación de corrupción que padece Michoacán<sup>201</sup> en donde los esfuerzos realizados con la implementación de este sistema son insuficientes, es necesario que se faculte al CPC con atribuciones propias para que constantemente imparta cursos, talleres, capacitaciones y actividades dirigidas a los servidores públicos, orientadas en la ética pública, cultura de legalidad y formación ciudadana con principios y valores propios para la función pública.

---

<sup>201</sup> Fuentes, Mario Luis, “México social: estados más corruptos de México”, MÉXICO SOCIAL, periódico Excelsior, México, 2019, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/mexico-social-estados-mas-corruptos-de-mexico/1290297>

De acuerdo con el interés que se tiene por contar con estrategias basadas en el diseño de políticas públicas en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas así como hechos de corrupción, se requiere fortalecer el CPC del SEA, otorgándoles atribuciones y facultades con características educativas y formativas, que le hagan fungir como un cuerpo de prevención y capacitación que coadyuve en la formación del servidor público con un enfoque ético y axiológico necesario para la función pública.

*Antecedentes:* De acuerdo a datos oficiales, en el Estado de Michoacán la corrupción es un problema de carácter público<sup>202</sup> por lo tanto es importante que se trabaje para combatirlo. Esto porque impide el crecimiento y desarrollo de nuestro estado, además de que destruye la confianza de la ciudadanía en el sistema político y en sus instituciones, así como la capacidad de liderazgo y legitimidad de sus gobernantes. Aunado a ello, la corrupción trae grandes consecuencias<sup>203</sup> que dañan y afectan a la sociedad en general, convirtiéndose en un problema público que transgrede el bienestar social. En el Estado el combate a la corrupción forma parte de la agenda pública y con ello se posiciona en una de las principales prioridades del gobierno, por ello esta propuesta de política pública tiene la finalidad de coadyuvar a generar los medios idóneos para que el SEA se fortalezca y cumpla los fines para los que ha sido creado.

Por lo anterior, es necesario que se trabaje en este tema para darle solución, considerando el fortalecimiento del Comité de Participación Ciudadana del SEA como una forma preventiva de este cáncer social y por ende se ponga especial atención en la educación y formación del servidor público hacia una cultura de legalidad y ética pública, esto porque en la medida en la que la

---

<sup>202</sup> Ayala, Aned, "Michoacán "huele" a corrupción", La Voz de Michoacán, Michoacán, 2017, <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/morelia/michoacan-huele-a-corrupcion/>

<sup>203</sup> METAPOLITICA, "La Corrupción es una práctica normalizada, con graves consecuencias: CPC", METAPOLITICA, Michoacán, 2019, <https://metapolitica.mx/2019/05/28/la-corrupcion-es-una-practica-normalizada-con-graves-consecuencias-cpc/>

corrupción deje de ser un fenómeno repetitivo y alarmante en nuestro estado el progreso y desarrollo social irán en aras de mejorar.

*Análisis del problema:* La población afectada es la sociedad en general ya sea de manera directa o indirecta. La corrupción está en aumento, así lo perciben más de la mitad de los mexicanos,<sup>204</sup> se tiene la misma percepción en nuestro Estado si traspolamos estos datos considerando que la entidad forma parte de dichas cifras. Sin embargo, el 82.6 % de las personas víctimas de ello nunca han denunciado debido a factores como son impunidad, desconocimiento, miedo a represalias y/o falta de información.<sup>205</sup> Michoacán es uno de los doce estados más corruptos de México<sup>206</sup> y de acuerdo al diagnóstico que llevó a cabo el CPC del SEA los resultados arrojan que el 84% de la corrupción prevalece dentro de la administración pública.<sup>207</sup>

Los costos sociales de la corrupción son muchos, fomenta la pobreza y la marginación, los índices de corrupción ejercen una importante influencia negativa en el desarrollo económico, político, social y cultural de nuestro Estado. Este problema supone un grave obstáculo para avanzar en la consolidación de los sistemas democráticos, amenaza la estabilidad política y produce una pérdida de credibilidad en el gobierno y en las instituciones públicas. Además, dificulta el pleno ejercicio y disfrute de los derechos humanos ya que, acentúa las desigualdades sociales al imposibilitar la disponibilidad y gestión eficiente de los recursos de los que el Estado

---

<sup>204</sup> Expansión Política, “En México, la tasa de corrupción supera a la de asaltos: INEGI”, Expansión Política, México, 2018, <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/12/09/en-mexico-la-tasa-de-corrupcion-supera-a-la-de-asaltos-inegi>

<sup>205</sup> INEGI, “ESTADÍSTICAS DEL DÍA INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN”, COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 641/18, México, 2018, p.5, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/corrupcion2018\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/corrupcion2018_Nal.pdf)

<sup>206</sup> Ayala, Aned, *op. cit.*, p. 88.

<sup>207</sup> Sistema Estatal Anticorrupción, “Soborno y enriquecimiento, principales prácticas de corrupción en Michoacán”, Mi Morelia, Morelia Michoacán, 2019, <https://www.mimorelia.com/soborno-y-enriquecimiento-principales-practicas-de-corrupcion-en-michoacan-sea/>

dispone.<sup>208</sup> Podemos distinguir varias causas que contribuyen a que se origine y prevalezca la corrupción en Michoacán: impunidad, desigualdad, ineficiencia, mala calidad de control, abuso de discrecionalidad para funcionarios, la sociedad ve la corrupción como parte de su cultura, falta de valores éticos, no obstante englobando a todos estos en una causa principal, se resumiría en la falta de valores éticos y formación ciudadana a través de una cultura de legalidad y eficiencia en el servicio público.<sup>209</sup>

*Análisis de soluciones:* El objetivo de esta propuesta es lograr el fortalecimiento y mejora continua del SEA en Michoacán, fortaleciendo al CPC con facultades y atribuciones para que constantemente lleven a cabo cursos, talleres, foros y demás actividades de formación dirigidas a servidores públicos. La población objetivo de esta propuesta es el CPC del SEA, los servidores públicos y la administración pública del estado de Michoacán.

Un ejemplo de acciones basadas en formación ética que se han emprendido para solucionar y contrarrestar el problema de la corrupción es Guanajuato, estado que cuenta con un *Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores*<sup>210</sup> que consiste en promover la conducta ética de los servidores públicos a través del conocimiento, difusión y apropiación de los valores institucionales, el cual pretende lograr una cultura organizacional en materia de ética y valores. Este modelo fue impulsado por el gobierno del Estado y no por el SEA de Guanajuato, sin embargo, trabajan en conjunto para lograr el objetivo en común, que es capacitar y formar a los servidores públicos, trabajo que se ve

---

<sup>208</sup> Monreal, Patricia, “En Michoacán 72% de las empresas afectadas por corrupción; en Morelia es 84%”, *Revolución 3.0*, Michoacán, 2017, <https://revolucion.news/michoacan-72-las-empresas-afectadas-corrupcion-morelia-84/>

<sup>209</sup> Guillén, Marina, “Corrupción: causas y consecuencias sociales”, GARBERI PENAL/ Compliance & Defensa penal, Barcelona, 2016, <http://www.garberipenal.com/corrupcion-causas/>

<sup>210</sup> Gobierno del Estado de Guanajuato, “Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público 2018”, *Transparencia, Rendición de Cuentas y Cultura de la Legalidad Estado de Guanajuato*, México. 2018, p. 61, [https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA\\_Submitted\\_Docs/Transparencia%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%20y%20Cultura%20de%20la%20Legalidad.%20Guanajuato%20M%C3%A9xico%202018.pdf?ver=2018-02-26-234325-567](https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA_Submitted_Docs/Transparencia%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%20y%20Cultura%20de%20la%20Legalidad.%20Guanajuato%20M%C3%A9xico%202018.pdf?ver=2018-02-26-234325-567)

reflejado, ya que Guanajuato es la entidad menos corrupta del país de acuerdo a la última Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental realizada por INEGI.<sup>211</sup> Por lo tanto, se considera benévolo tomar esta referencia y adecuarla a los medios con los que contamos en Michoacán y fortalecer al SEA.

Con base al análisis realizado se presentan las siguientes soluciones:

1. Creación de un Comité de Ética en la estructura del SEA donde los integrantes ocupen cargos honoríficos.
2. Fortalecimiento del CPC del SEA, por medio de una reforma a la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, en donde se le otorguen facultades y atribuciones para que constantemente lleven a cabo cursos, talleres, foros y demás actividades de formación dirigidas a servidores públicos.

De las soluciones anteriormente mencionadas se propone la segunda, en razón de ser más factible y que cuenta con mayor número de posibilidades para poder cumplir con los objetivos planteados, (ver análisis de factibilidad y la recomendación). La implementación de esta propuesta no requiere de un costo económico, ya que consiste únicamente en el fortalecimiento del Comité de Participación Ciudadana del SEA, que tiene que ver con otorgarle atribuciones y facultades con características educativas y formativas para que éste pueda llevar a cabo constantemente cursos, talleres, foros y demás actividades de formación dirigidas a servidores públicos. Es necesario que se lleve a cabo esta propuesta de política pública, ya que actualmente el CPC no cuenta con estas funciones y atribuciones, por lo tanto, no está dentro de su competencia, sin embargo, al momento de otorgárselas mediante la ley podrá llevarlas a cabo.

---

<sup>211</sup> INEGI, “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017”, Encuestas en Hogares, México, 2017, p. 88, <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017>

*Análisis de factibilidad y la recomendación:* El análisis de factibilidad realizado mostró lo siguiente:

**Tabla 3.** Análisis de factibilidad

<b>OPCIÓN</b>	<b>PRESUPUESTAL</b>	<b>SOCIOECONÓMICA</b>	<b>LEGAL</b>
<b>1</b> <b>Comité de Ética</b>	<b>BAJA</b> \$ 933,231.25 Presupuesto total en un año	<b>BAJA</b> \$ 77, 769.27 mensualmente Gastos de operación	<b>MEDIA</b> Modificaciones a la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción
<b>2</b> <b>Fortalecimiento del Comité de Participación Ciudadana del SEA</b>	<b>ALTA</b> No requiere de inversión ni consto alguno para llevarse a cabo	<b>ALTA</b> No requiere de recursos para gastos de operación ya que el CPC llevará a cabo las atribuciones conferidas	<b>ALTA</b> No hay limitaciones legales
<b>OPCIÓN</b>	<b>POLÍTICA</b>	<b>AMBIENTAL</b>	<b>ADMINISTRATIVA</b>
<b>1</b> <b>Comité de Ética</b>	<b>MEDIA</b> Tiene opositores a diputados de partidos opositores, grupos elite que se ven beneficiados con la corrupción en la administración pública	<b>ALTA</b> No daña al medio ambiente	<b>MEDIA</b> - Se requiere implementar un plan de fusión de tareas en base al nuevo Comité de Ética  - Al ser cargos honoríficos no le pondrán la atención que el Comité requiere
<b>2</b> <b>Fortalecimiento del Comité de Participación Ciudadana del SEA</b>	<b>MEDIA</b> Opositores de partidos contrarios y grupos elite	<b>ALTA</b> No afecta el medio ambiente	<b>ALTA</b> Se mantiene en statu quo

**Fuente:** Elaboración propia.

En la opción 1 (Comité de Ética) el costo de la estrategia es de \$ 933,231.25 que equivale al 5% del presupuesto asignado a la secretaria ejecutiva del SEA, recurso que sería designado al Comité de Ética para gastos de operación anualmente, lo que significa que se cuenta con \$ 77, 769.27 mensualmente, se estima que la *viabilidad económica es negativa* lo que haría muy difícil acceder a otras fuentes de financiamiento. *Políticamente tiene una probabilidad media* ya que se tiene como opositores a grupos de poder, tales como diputados de partidos contrarios a la actual administración, empresarios, sindicatos, empresas contratistas, etc., mismos que se ven beneficiados con la corrupción dentro de la administración pública. *Legalmente es factible* ya que no contrapone ningún ordenamiento jurídico como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la Constitución Estatal, la finalidad de la propuesta se encuentra como uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo<sup>212</sup> y el Plan Estatal<sup>213</sup>, ni contrapone a ningún otro precepto jurídico. Es *ambientalmente viable* ya que no daña en ningún aspecto al medio ambiente, *administrativamente tiene factibilidad media* ya que se requiere implementar un plan de fusión de tareas entre los miembros del SEA para su implementación.

Se recomienda implementar la opción 2 (Fortalecimiento del Comité de Participación Ciudadana del SEA), porque es *presupuestalmente es factible* ya que no requiere de inversión ni costo alguno para llevarse a cabo, es *viable económicamente* porque tampoco requiere de recursos para gastos de operación puesto que el CPC llevará a cabo las atribuciones conferidas, no contrapone ningún ordenamiento jurídico como nuestra Carta Magna o la Constitución estatal. La finalidad de la propuesta se encuentra como uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo, ni se contrapone a ningún otro ordenamiento jurídico, solo se agregan algunas

---

<sup>212</sup> “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, Diario Oficial de la Federación, México, 2019, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

<sup>213</sup> “Plan Estatal de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021”, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Michoacán, 2015, <http://pladiem.michoacan.gob.mx/docs/pladiemDoc.pdf>

facultades al CPC en la Ley Estatal del Sistema Estatal Anticorrupción por lo cual es *legalmente factible*, tiene una *factibilidad política media* ya que existen algunos opositores de partidos contrarios y grupos elite que se ven beneficiados por actos de corrupción, en cuestión *ambiental* y *administrativa* tiene *factibilidad alta* ya que no afecta el medio ambiente y se mantiene en statu quo administrativamente.

Si se realiza la propuesta recomendada se tendrán resultados buenos para la administración pública, los servidores públicos serán concientizados con principios de ética pública y cultura de legalidad, que se verá reflejado en su actuar, disminuyendo considerablemente el nivel de corrupción, situación que favorecerá a toda la sociedad, al gobierno, a las instituciones y al propio Sistema Estatal Anticorrupción, ya que éste será actor principal del buen cambio y se verá fortalecido en sus facultades, logrando el objetivo principal para el que se ha sido creado. Por el contrario, si no se hace nada seguiremos con los mismos índices de corrupción o bien irán en aumento como ha venido siendo en los últimos años, continuando con los mismos costos sociales y consecuencias que genera la corrupción en el estado de Michoacán, dejando al Sistema Estatal Anticorrupción sin credibilidad y solamente como una institución engorrosa del gobierno que no favorece a los fines de su creación.

## CONCLUSIONES

Después de haber realizado la presente investigación se han hecho diversas reflexiones en torno a:

PRIMERA: El servidor público es aquella persona que presta sus servicios dentro de la administración pública, en cualesquiera de los tres poderes o institución pública, desempeña una función de servicio al Estado por lo que es necesario exigirle el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en donde se debe desempeñar bajo una conducta de principios y valores éticos que le conduzcan hacia un adecuado servicio público. Para ello, la ética pública está relacionada con el comportamiento del servidor público al realizar sus funciones y responsabilidades.

Además de que esta ciencia se basa en el buen comportamiento del servidor público con respecto de su servicio a la ciudadanía, siendo un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. La ética es indispensable para lograr el mejoramiento y eficacia dentro de la administración pública, esto porque conduce hacia una conducta llena de principios y valores propios de la ética pública que conlleva a los servidores a desempeñarse con eficacia, eficiencia, integridad, honestidad, prudencia, honradez y benevolencia dentro de su actuar al servicio de la administración pública.

SEGUNDA: Con base al estudio que se ha realizado acerca de dos entidades federativas como lo es Yucatán y Guanajuato, se puede decir que los ordenamientos jurídicos con los que ambas entidades cuentan, así como las políticas públicas basadas en acciones en combate a la corrupción a través de formación ciudadana, cultura de legalidad y capacitación a los servidores públicos son correctas y adecuadas ya que cumplen con el fin para el que se han implementado, asimismo estos resultados benévolos y se ven reflejados

en los índices de calidad de servicio público así como los índices de percepción de la corrupción, siendo dos de las entidades modelo a seguir.

Guanajuato es el estado que cuenta con un *Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores* que consiste en promover la conducta ética de los servidores públicos a través del conocimiento, difusión y apropiación de los valores institucionales, el cual pretende lograr una cultura organizacional en materia de ética y valores, tiene como objetivo capacitar y formar a los servidores públicos, trabajo que se ve reflejado, ya que Guanajuato es la entidad menos corrupta del país de acuerdo a la última Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental realizada por INEGI, por lo cual se considera como un modelo idóneo a seguir y del cual se pueden considerar aspectos importantes para implementarlos y adecuarlos a nuestra entidad y específicamente al H. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán.

TERCERA: Los ordenamientos éticos y las acciones dirigidas a la formación de ética pública en la entidad y específicamente en el H. Ayuntamiento de Morelia son diversos y nutridos en la materia, sin embargo, aún no han sido suficientes para mejorar la calidad de la administración pública ya que en el Estado y con ello el ayuntamiento, se tiene una mala calidad en el servicio público, así como el índice más alto de percepción de la corrupción en el país. Con base a estos ordenamientos en la materia, así como las demás acciones (que son escasas) dirigidas a la conducta ética de los servidores públicos, se deduce que no son suficientes debido a que en éstas falta el aspecto formativo, que tiene que ver con capacitación y formación de servidores públicos, tal como se realiza en Yucatán y Guanajuato.

CUARTA: La importancia de la ética en la formación del servidor público es la vía idónea en el mejoramiento del servicio público, ello porque es urgente que se tomen medidas en la lucha contra terribles males en la administración pública, entre ellos la corrupción, mismos que corrompen los objetivos y la finalidad de la función pública y con ello el correcto funcionamiento del ejercicio del Estado que es lograr una administración que cumpla con las necesidades

y funciones para lo que ha sido creada, que es satisfacer las necesidades de la población y lograr el bien común que establezca un verdadero Estado de Derecho.

La ética pública es un aspecto indispensable que toda persona que desee asumir un cargo público debe tener, para asegurar un proceder correcto conforme a los intereses de la nación. En donde, además, se debe procurar que este cargo lo ejerza una persona que reúna el perfil requerido por el puesto, esto es, que tenga conocimientos especializados, así como experiencia profesional en el área de que se trate, que sea una persona competente, para que existan mejores condiciones que permitan hacer un uso adecuado y racional de los recursos públicos.

La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Esta disciplina ofrece al servidor público un conocimiento que lo lleva a actuar de una determinada manera en cada situación, ofreciendo auxilio con respecto a la elección de las diversas situaciones que son convenientes o no para la colectividad. Establece los criterios que debe tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones con el fin de lograr un bien para la comunidad. La ética pública puede comprenderse como un hacer colectivo, como un proceso en el que tanto la colectividad como los individuos generan pautas de conducta que posibilitan un mejor desarrollo de la convivencia, de la autonomía y de la libertad del hombre.

QUINTA: Con base en el análisis comparativo entre el H. Ayuntamiento de Morelia Michoacán y Guanajuato que se realizó en esta investigación, se presentó la propuesta de política pública consistente en el fortalecimiento del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, por medio de una reforma a la Ley del propio Sistema, en donde se le otorguen facultades y atribuciones para que constantemente lleven a cabo cursos, talleres, foros y demás actividades de formación dirigidas a servidores públicos ayuda de manera directa en la formación de los servidores públicos, ya que

está basada en el fomento de la ética pública, considerándose esencial ya que esta disciplina auxilia respecto a lo que es conveniente o nocivo para la colectividad. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad, siendo la ética pública un factor clave para elevar la calidad en la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los servidores públicos.

Como dice José Mujica:

*“Hay gente que adora la plata, se mete en la política, si adora tanto la plata que se meta en el comercio, en la industria, qué haga lo que quiera, no es pecado, pero la política es para servirle a la gente”*

José Mujica.

## LISTADO DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
CEPCIEG	Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés del Estado de Guanajuato
CEyCCSPAM	Código de Ética y Control de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Morelia
CEPCI	Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés
CESPGEY	Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Yucatán
CIEE	Comité Interinstitucional Estatal de Ética
CIEPCI	Comité Interno de Ética y Prevención de Conflictos de Interés
COEEG	Consejo de Ética del Estado de Guanajuato
COLMICH	Colegio de Michoacán
CPC	Comité de Participación Ciudadana
CPELSM	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
GAYCEGEG	Guía de Actuación y Código de Ética del Gobierno del Estado de Guanajuato
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LOAPEMO	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo
LRAEMO	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Michoacán de Ocampo
LRAGEG	Ley de Responsabilidades Administrativas del Gobierno del Estado de Guanajuato
MGE	Modelo de Gestión Ética
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
PGEg	Plan del Gobierno del Estado de Guanajuato
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POGEG	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato
RIEFP	Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública
SEA	Sistema Estatal Anticorrupción
SFP	Secretaría de la Función Pública
STRC	Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas
UEIPCI	Unidad de Ética, Integridad y Prevención de Conflictos de Interés

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*, México, 2ª ed., Porrúa, 1998.
- , *Derecho burocrático mexicano*, México, Porrúa, 1995.
- ÁLVAREZ Bernal, María Elena, *La ética en la función pública*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), 2007.
- ARISTÓTELES, *Ética Nicomaquea*, Éxodo, México, 2016.
- , *Política*, México, Tecnos, 2018.
- ARNAIZ Amigo, Aurora, *Ética y Estado*, México, UNAM, 1999.
- AYLLÓN, José Ramón, *Introducción a la Ética: historia y fundamentos*, España, 2006.
- BAÑÓN, Rafael y Carrillo, Ernesto, *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997.
- BAUTISTA Oscar Diego, *Necesidad de la ética pública. Serie Cuadernos de Ética Pública*, N° 1, México, Poder Legislativo del Estado de México, 2009.
- , *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*, México, UPN-Universidad Pedagógica Nacional, 2005.
- , *et al.*, *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2014.
- , *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Toluca, 2009.
- , *La ética en los servidores públicos*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 2001.
- BERBEDETTE, D., *Ética o Filosofía moral: Conforme al pensamiento de Aristóteles y Santo Tomás*, México, Tradición, 1974.
- BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1992.

- BOZA Moreno, José, *El derecho en el nuevo orden doctrinal y legal*, Madrid, García Enciso, 1952.
- BURGOA Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1968.
- CARDONA Sánchez, A., *Formación de valores: Teoría, reflexiones y respuestas*, México, Grijalbo, 2000.
- CHUAYFFET Chemor, Emilio, *Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1983.
- COROMINAS, Joan y Pascual, José A., *Diccionario crítico y etimológico castellano e hispánico*, México, Porrúa, 2017, vol. IV, p. 115.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo I*, 2ª. ed., México, Limusa, 2015.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO Ilustrado, 3ª. ed., México, Editores Mexicanos Unidos, 2000.
- DICCIONARIO JURÍDICO, IJ-UNAM, tomo correspondiente a las letras de la I a la O.
- ENCICLOPEDIA Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa-Calpe, t. XXXVII, 2018.
- FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Las entidades federativas y el derecho constitucional "Ámbito municipal"*, México, UNAM, 2003.
- , *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2009.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2001.
- GARCÍA Malo, Ignacio, *La política natural o discurso sobre los verdaderos principios de gobierno*, 2a. Edición, México, UNAM, 1978.
- GARCÍA Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 42ª. ed., México, Porrúa, 1992.
- GARCÍA Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Erika, *Derechos de los Servidores Públicos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública –UNAM, 2002.
- GUERRERO Orozco, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1982.
- , *La Nueva Gerencia Pública*, México, Fontamara, 2004.

- HARO Bélchez, Guillermo, *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.
- IBARRA Serrano, Francisco Javier, *Docencia Jurídica*, Morelia, UMSNH, 2001
- KLITGAARD, R., et. al., *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013.
- LÓPEZ Cámara, F., *La clase media en la era del populismo*, México, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa, Colección "Las Ciencias Sociales", 1988.
- MARCOS, Patricio, *Cartas Mexicanas*, México, Editorial Nueva Imagen, 1985.
- , *Lecciones de política*, México, Nueva Imagen, 1990.
- MARTÍNEZ Huerta, Miguel, *Ética con los clásicos*, Plaza y Valdés editores, México, 2000.
- MARTÍNEZ Morales, Rafael I., *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2017.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2001, t. X.
- MORALES De los Santos, Adriana, *Derecho administrativo I*, México, Red Tercer Milenio, 2012.
- MORENO Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980.
- MORENO, M., *La participación: alcances, significado y límites. Participación, ámbito, retos y perspectivas*, Venezuela, CESAP, 2004.
- ORTEGA Ruiz, Pedro y Mínguez Vallejo, Ramón, *Los Valores en la Educación*, España, Ariel Educación, 2001.
- ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1999.
- PENNA, A., Armando, *La función pública española y el sistema de reclutamiento de administraciones generales*, Madrid, INAP, 1977.
- PEREIRA de Gómez, María Nieves, *Educación en valores*, México, Trillas, 1999.
- PÉREZ Esclarín, Antonio, *La Educación en el Tercer Milenio*, Venezuela, Fe y Alegría, 2006.

- PÉREZ Portilla, Karla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, t. iii-ii.
- PICHARDO Pagaza, I., *Introducción a la Administración Pública de México*, México, INAP-CONACYT, 1984.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio, *Introducción a la nueva administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- RAMOS, María Guadalupe, *Programa para educar en valores, La educación que transformará al país*, Venezuela, Ediciones Paulinas, 2005.
- REYNOSO Soto, Selene Rosa María y Villafuerte y Eudave, Miguel Ángel, *Manual básico para la administración municipal*, 4a. ed., Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2003.
- RODRÍGUEZ Arana, Jaime, *Principios de ética pública ¿corrupción o política?*, Madrid, Montecorvo S.A., 1993.
- RODRÍGUEZ Campos, A., *Gobernación y ética pública*, México, Géminis Editores, 1999.
- ROLDÁN Xopa, José, *Constitución y Mercado*, México, Porrúa, 2004.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, España, Altaya, 1993.
- RUIZ Massieu, José Francisco, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, México, Porrúa, 1992.
- SALAZAR Ugarte, Pedro, *Democracia y cultura de la legalidad*, México, INE, 2016.
- SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1998.
- SARRAMONA, Jaume, *Fundamentos de la educación*, 5ta edición, Barcelona, ed. CEAC, 1997.
- SERRA Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2008.
- TAMAYO, Rolando y Salmorán, *Introducción analítica al estudio del derecho*, México, Themis, 2008.
- WEBER, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1984.
- VILLORIA Mendieta, Manuel, citado por: Bautista, Oscar Diego, *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, México, Tecnos, 2000.

ZARAGOZA Martínez, Edith, et al, *Ética y derechos humanos*, 6ª Ed., IURE editores, México, 2011.

### **LEGISLATIVAS:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 2020, Michoacán, México.

Ley General de Educación, México, 2017.

Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, 2019, Michoacán, México.

Código de Ética y Conducta de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, 2017, Michoacán, México.

Código de Ética y Control de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Morelia, 2019, Morelia Michoacán, México.

Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Yucatán, 2019, Yucatán, México.

Código de Ética y de Conducta de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Mérida Yucatán, 2019, Mérida Yucatán, México.

Guía de Actuación y Código de Ética del Gobierno del Estado de Guanajuato, 2016, Guanajuato, México.

Código de Ética de las y los Servidores Públicos de la Administración Pública Municipal de Guanajuato, Guanajuato, 2019, Guanajuato, Guanajuato.

### **ELECTRÓNICAS:**

AYALA, Aned, "Michoacán "huele" a corrupción", La Voz de Michoacán, Michoacán, 2017, <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/morelia/michoacanhueleacorruption/>

- BAUTISTA, Oscar Diego, "Perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos", cuaderno 6, Colección cuadernos para prevenir y controlar la corrupción, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, Veracruz, 2018, <http://hdl.handle.net/20.500.11799/68826>.
- CÁRDENAS C. Antonio L, "Plan de Acción del Programa de Estudio de Educación Básica de Venezuela", Organización de Estados Iberoamericanos, Venezuela, 1995, <http://www.oei.es/quipu/Venezuela/ven18.pdf>.
- CARRERO Albornoz, Wilmer, "La educación en valores como fortalecimiento de la democracia", Revista de Ciencias Sociales, México, Nueva serie, año V, vol. XIX, núm. 3, julio-septiembre de 2013.
- COMISIÓN PERMANENTE DE CONTRALORES ESTADOS FEDERACIÓN, "la SECOGEY emite el Código de Ética de los servidores públicos del estado de Yucatán", *Secretaría de la Contraloría General del Estado de Yucatán, Mérida Yucatán, Yucatán, 15 de febrero de 2019*, <http://comisioncontralores.gob.mx/2017/component/content/article/84-noticias/1542-la-secogey-emite-el-c%C3%B3digo-de-%C3%A9tica-de-los-servidores-p%C3%BAblicos-del-estado-de-yucat%C3%A1n.html?Itemid=437>
- CONSEJO DE ÉTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO, "Segunda reunión del Consejo de Ética del Estado de Guanajuato", *Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC)*, Guanajuato, Guanajuato, 2018, <https://strc.guanajuato.gob.mx/segunda-reunion-del-consejo-de-etica-del-estado-de-guanajuato/>.
- DE SILVA, Carlos, "El acto jurisdiccional", *Revista Isonomía*, México, no 21, ITAM, octubre del 2004.
- EXPANSIÓN Política, "En México, la tasa de corrupción supera a la de asaltos: INEGI", *Expansión Política*, México, 2018, <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/12/09/en-mexico-la-tasa-de-corrupcion-supera-a-la-de-asaltos-inegi>
- FUENTES, Mario Luis, "México social: estados más corruptos de México", *MÉXICO SOCIAL*, periódico Excelsior, México, 2019,

<https://www.excelsior.com.mx/nacional/mexicosocialestadosmascorruptos-de-mexico/1290297>

GARCÍA Mexia, Pablo “La Ética Pública. Perspectivas actuales”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, Madrid, Núm. 114, octubre-diciembre 2001, <file:///C:/Users/Adm/Downloads/Dialnet-LaEticaPublica-27676.pdf>

GARCÍA Mexia, Pablo, “La Ética Pública. Perspectivas actuales”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, nueva época, año X, núm. 114, octubre-diciembre de 2001, <file:///C:/Users/Adm/Downloads/Dialnet-LaEticaPublica-27676.pdf>

Gobierno del Estado de Guanajuato, “Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público 2018”, *Transparencia, Rendición de Cuentas y Cultura de la Legalidad Estado de Guanajuato*, México. 2018, p. 61, [https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA\\_Submitted\\_Docs/Transparencia%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%20y%20Cultura%20de%20la%20Legalidad.%20Guanajuato%20M%C3%A9xico%202018.pdf?ver=2018-02-26-234325-567](https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA_Submitted_Docs/Transparencia%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%20y%20Cultura%20de%20la%20Legalidad.%20Guanajuato%20M%C3%A9xico%202018.pdf?ver=2018-02-26-234325-567)

GUEVARA, G., “Los mexicanos ante la educación”, *Revista Nexos*, México, Nueva Época, año LXV, núm. 239, mayo-agosto de 2020, <http://revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/50677/45438>.

GUILLÉN, Marina, “Corrupción: causas y consecuencias sociales”, GARBERI PENAL/ Compliance & Defensa penal, Barcelona, 2016, <http://www.garberipenal.com/corrupcion-causas/>  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/22.pdf>.

INEGI, “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017”, *Encuestas en Hogares*, México, 2017, p. 88, <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017>

-----, “ESTADÍSTICAS DEL DÍA INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN”, COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 641/18, México, 2018, p.5, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/corruption2018\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/corruption2018_Nal.pdf)

- MARTÍNEZ Gil, Pablo, "El municipio, la ciudad y el urbanismo. Elementos del Municipio", *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, 2016, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2735/10.pdf>.
- METAPOLITICA, "La Corrupción es una práctica normalizada, con graves consecuencias: CPC", METAPOLITICA, Michoacán, 2019, <https://metapolitica.mx/2019/05/28/lacorrupcionesunapracticanormalizada-con-graves-consecuencias-cpc/>
- MONREAL, Patricia, "En Michoacán 72% de las empresas afectadas por corrupción; en Morelia es 84%", *Revolución 3.0*, Michoacán, 2017, <https://revolucion.news/michoacan-72-las-empresas-afectadas-corrupcion-morelia-84/>
- MORELOS y Pavon, José María, "Sentimientos de la Nación", *Archivo General de la Nación Mexicana*, México, 1813, <http://www.bicentenarios.es/doc/8130914.htm>.
- MUÑOZ García, Humberto, "Los valores educativos en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México, Nueva Época, año LXV, núm. 239, mayo-agosto de 2020, p. 18, <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239>.
- NAESSENS, Hilda, "Ética pública y transparencia", *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional*, Santiago de Compostela, España, Sep 2010, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/document>.
- OCDE, "Estudio de la OCDE sobre la Integridad en México. Aspectos Claves", *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*, México, 2017, <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>.
- OCDE, "La ética en el servicio público", *Ministerio de Administraciones Públicas*, Madrid, 1997, [https://issuu.com/apsike/docs/la\\_etica\\_en\\_el\\_servicio\\_publico](https://issuu.com/apsike/docs/la_etica_en_el_servicio_publico).

- ORTIZ Rosas, José Enrique, “La democracia y la cultura de la legalidad”, *periódico Consulta ciudadana*, Puebla, 2014, <http://www.e-consulta.com/opinion/2014-02-10/la-democracia>.
- PLADIEM, “Plan Estatal de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021”, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Michoacán, 2015, <http://pladiem.michoacan.gob.mx/docs/pladiemDoc.pdf>
- PND, “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, Diario Oficial de la Federación, México, 2019, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- SALAZAR Ugarte, Pedro “Una aproximación al concepto de legalidad y su vigencia en México”, *Revista Isonomía*, no. 9, México, ITAM, octubre de 1998.
- SANTOS Guerra, Miguel Ángel, “Una tarea Contradictoria “Educar Para Los Valores y Preparar Para La Vida”, *Revista de Educación*, España, No. 351, enero-abril 2010, [http://www.ince.mec.es/revistaeducacion/re351/re351\\_02.pdf](http://www.ince.mec.es/revistaeducacion/re351/re351_02.pdf).
- SAE-Sistema Estatal Anticorrupción, “Soborno y enriquecimiento, principales prácticas de corrupción en Michoacán”, *Mi Morelia*, Morelia Michoacán, 2019, <https://www.mimorelia.com/soborno-y-enriquecimiento-principales-practicas-de-corrupcion-en-michoacan-sea/>
- SFP Secretaria de la Función Pública, “Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores Agentes de Cambio”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, Guanajuato, 2018, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/modelo-de-gestion-etica-fincada-en-valores/>
- STRC Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, “¿Qué es la Unidad de Ética, Integridad y Prevención de Conflictos de Intereses, UEIPCI?”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, México, 2018, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/que-es-la-unidad-de-etica/>

- , “¿Qué es la STRC?”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, México, 2018, <https://strc.guanajuato.gob.mx/acerca/>
- , “Comité Interno de Ética y Prevención de Conflictos de Interés CIEPCI”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato México, 2018, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/ciepci/>
- , “Componentes del Modelo de Gestión Ética”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, México, 2018, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/modelo-gestion-etica/>
- , “Consejo de Ética del Estado de Guanajuato COEEG”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, México, 2018, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/coeeg-2/>
- , “Gobierno del Estado promueve la ética y la calidad al interior de sus instituciones”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato México, 2018, <https://strc.guanajuato.gob.mx/gobierno-del-estado-promueve-la-etica-y-la-calidad-al-interior-de-sus-instituciones/>
- , “Guía de Actuación y Código de Ética del Gobierno del Estado de Guanajuato”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, México, 2018, <http://strc.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2016/07/Guia-de-Actuacion-del-Gobierno-del-Estado-de-Guanajuato1.pdf>.
- , “Programa Anual de Trabajo 2016”, *Buen Gobierno, Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, México, 2016, <http://strc.guanajuato.gob.mx/art70/PROGRAMADETRABAJO2016STRC.pdf>
- , “Soporte metodológico en Modelo de Gestión Ética Fincada en Valores”, *Gobierno del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, México, 2018, <http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/modelo-gestion-etica/>
- VALLARTA Plata, José Guillermo, “El Municipio en México. Responsabilidad del municipio en el desarrollo del país”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, 2016, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/22.pdf>