



Universidad Nacional Autónoma de México



Instituto de Investigaciones Filosóficas



Facultad de Filosofía y Letras

Programa de Maestría y Doctorado en Filosofía

La Corrupción en la Administración Pública

T e s i s

que para obtener el Título de

Maestría en Filosofía

presenta

Francisco Alejandro Rendón García

Asesor: Doctor Cesáreo Morales García

Mayo del 2011

México, D. F.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	03
Prólogo	11
Capítulo I. Porqué y cómo fue que los norteños se apoderaron del poder	25
1. El grupo sonorenses	25
2. Álvaro Obregón Salido y Plutarco Elías Calles Campuzano	32
3. Adolfo de la Huerta Marcor	40
Capítulo II. Leyes vigentes para combatir y prevenir la corrupción	47
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	47
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	48
3. Presupuesto de Egresos de la Federación	49
4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	50
5. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	52
6. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	53
7. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	53
Capítulo III. Instituciones de fiscalización y nuevas leyes	55
1. Secretaría de la Función Pública	55
2. Auditoría Superior de la Federación	58
3. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	60
4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	66
Capítulo IV. Propuestas de reformas	87
1. Responsabilidades	87
2. Valores de la legalidad y la democracia	103
3. Propuestas de reformas	109
1) Revocación de mandato	109
2) Auditoría Superior de la Federación	113
3) Ley del Servicio Profesional de Carrera	115
Conclusiones	119
Bibliografía	124
Apéndice	126

Introducción

Hoy día México es una sociedad dispersa en la que la corrupción ha sentado sus reales. El fracaso de la gestión gubernamental se ha debido, principalmente, a una falta total de sentimientos nacionalistas. Los gobernantes actúan como si el país fuera un barco que se viene a pique. Todos sus esfuerzos van encaminados a conseguir más inversión extranjera. La falta de visión patriótica, nacionalista y honesta como verdaderos estadistas ha llevado a la nación al rotundo fracaso. Los recursos naturales se agotan. El petróleo es comercializado como si existiera urgencia de deshacerse de él. Cualquier tema que esté relacionado con la política nacional (e incluso internacional), invariablemente lleva al cáncer del país: la corrupción.

El problema de la corrupción y falta de transparencia en la gestión pública dentro de la Administración Pública Federal, es un problema añejo y grave. La supervivencia del país descansa de hecho en la superación de este problema. La constante y creciente corrupción que existe dentro de la Administración Pública Federal, además de ser preocupante en grado sumo, conlleva un ingrediente de influencia en la población y en la niñez. Si no se ataca de frente este problema el futuro del país es deplorable. La influencia que la actuación del gobierno federal tiene sobre los Estados, los Municipios y sobre la población entera, es negativa; no hay verdadero federalismo y, gracias a los medios de comunicación masiva, –casi todos ellos corruptos también–, se desvirtúa la realidad.

La etimología de la palabra corrupción se encuentra en el vocablo griego *farma* (φάρμα) y se encuentra en Aristóteles en su tratado de la *Generación y la Corrupción*, y también en la *Política*, cuando habla de la tiranía, oligarquía y demagogia como formas corruptas de los gobiernos monárquico, aristocrático y republicano respectivamente.¹ Por otro lado, la palabra latina *corruptio* viene del verbo *corrompere*, que significa rompimiento. *Corruptio, corruptione* como vocablo latino en su uso ciceroniano se entiende como

¹ Aristóteles, *Obras* (tr. del griego por Francisco de P. Samaranch), Aguilar, Madrid, 1972.

relajamiento en las costumbres y a la vez como soborno. “En el bajo latín, corrupción se usa con frecuencia en un sentido relativo a moral sexual.”²

En el español ambos términos se convierten en *corrupción* y *corromper*, cuyos significados son según la Real Academia Española los siguientes: “Corrupción: 1. Acción o efecto de corromper o corromperse; 2. Alteración o vicio en un libro escrito; 3. Ant. Diarrea; 4. fig. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales: corrupción de costumbres, de voces. Corromper: 1. Alterar y trastocar la forma de alguna cosa; 2. Echar a perder, depravar, dañar, podrir; 3. Sobornar o cohechar al juez, o a cualquier persona, con dádivas o de otra manera; 4. Fig. Pervertir o seducir a una mujer; 5. Fig. Estragar, viciar, pervertir: corromper las costumbres, el habla, la literatura; 6. Fig. y fam. Incomodar, fastidiar, irritar; 7. Intr. Oler mal.”³ El ciudadano común al ver que la corrupción impera en la Administración Pública, le provoca la natural reacción de actuar de la misma manera. Ello incide en el seno de su familia y su entorno, y gradual, pero inexorablemente, se va incrementando de modo que cada vez resulta más difícil conocer personas que no sean corruptas o cuya actuación en el gobierno, no haya tenido de un modo u otro rasgos de franca corrupción. El que detenta el poder en principio no es corrupto; el poder le da todo, pero el poder corrompe. Cuando se argumenta que todo el mundo practica la corrupción, desde la óptica subjetiva esta aseveración parece justificar las prácticas corruptas; sin embargo, no existen beneficios sociales cuando toda la sociedad participa de esta rutina.

Algunos autores, como J. T Noonan, citado por Jon Elster, “defienden la corrupción, el cohecho y el oportunismo por los buenos efectos que estas prácticas pueden tener en casos o en circunstancias especiales. Es innecesario decir que esto dista mucho de ser una demostración de que tales prácticas tienden a tener sistemáticamente buenos efectos netos. De la misma manera, denunciar las críticas de corrupción refiriéndose a los

² Zorrilla Ramón, *La corrupción político-administrativa. Un acercamiento histórico y valorativo*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México 1984, pág. 39.

³ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 1947.

malos motivos que ellas puedan tener no es mostrar que esos motivos estén universalmente presentes ni que las críticas sean malas.”⁴

El principal obstáculo para combatir la corrupción radica en la escasa o nula aplicación de la ley. En el momento en que se apliquen sanciones y los delincuentes vayan a la cárcel o paguen sus culpas con sus bienes, en ese momento se iniciará el cambio en la percepción del delito, el respeto al prójimo y a la sociedad y se combatirá la corrupción. Mientras los malhechores sigan sin castigo la lucha contra la corrupción será vana. Se dice que las escaleras se barren de arriba para abajo; verdad muy cierta que lleva a reflexionar lo que la sociedad opina respecto a quién debe iniciar el combate contra la corrupción: la sociedad misma o el gobierno. Siguiendo el precepto antes dicho, el combate debe surgir desde el gobierno federal, y seguido por los gobiernos estatales y municipales.

En un reciente estudio sobre la corrupción y la decadencia de Roma, Ramsay MacMullen⁵ comprueba que la privatización de cargos públicos fue un factor importante en la decadencia del régimen. La práctica de tomar dinero había invadido el sistema judicial, ya que era una tendencia irresistible y eludía todo control y fuera de la ética convencional. La corrupción se puede sostener por largo tiempo siempre que se mantenga oculta. El ciudadano común y corriente puede intuir o inferir que existe la corrupción en el gobierno de su ciudad o de su país, pero ese hecho no lo obliga a practicarla como una venganza o imitación hacia la élite en el gobierno. En cambio, cuando mira y detecta que la corrupción es una práctica cotidiana en el gobierno, se desentiende de sus valores y principios éticos convirtiéndose en un practicante de la corrupción. En México, se ve todos los días cómo se degrada la sociedad debido a la abierta práctica de la corrupción que de manera desvergonzada y cínica se realiza en todos los ámbitos públicos y privados de la sociedad. De esto se infiere que las leyes perdieron el control y el dominio sobre la sociedad. El país va en caída libre y sin aparente remedio.

⁴ Elster, Jon, *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*, Gedisa, Barcelona, 1991, pág. 303.

⁵ MacMullen, R., *Corruption and the decline of Rome*, Yale University Press, New Haven, Conn., pág. 157.

Para algunos la solución al problema de la corrupción se puede resolver mediante la ascensión al poder de un tirano; para otros, a través de un golpe de Estado, en el que los que usurpen el poder logren cambiar de manera radical el *statu quo* imperante; otros más [quizás los de mayor fuerza ética, pero por ello mismo de mayor inocencia] creen que por medio de acciones conjuntas de la sociedad contra la corrupción, en el tiempo, se logrará el cambio hacia una sociedad ética.

En todo caso, Elster sintetiza las opciones ante el fenómeno de la corrupción: “Asimismo, cuanta más corrupción hay más funcionarios solicitarán sobornos y pondrán más dificultades a quienes no estén dispuestos a pagarlos. Lo que puede haber comenzado como un obsequio por poner un expediente en lo alto de una pila – práctica hasta cierto punto justificada por razones de eficiencia—invita a deliberadas demoras y dilaciones a fin de aumentar los montos y el número de sobornos. Además, la práctica de la corrupción puede minar la posibilidad de predecir hasta un punto en que sólo más corrupción puede superar la situación. . . En la práctica, estamos obligados a decidir entre dos soluciones extremas: poca corrupción o mucha corrupción. . . Algunos regímenes –a veces se cita a Tailandia como ejemplo—parecen tolerar niveles estables de corrupción moderada. Los Estados Unidos también parecen tener un nivel constante y moderado de corrupción. Pero, como prescripción política, experimentar con la corrupción sería desastroso”⁶

La Secretaría de la Función Pública ha sido modificada con el propósito de que sea la bandera del gobierno federal en la lucha contra la corrupción a nivel nacional. Se están haciendo esfuerzos reales para intentar mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el quehacer público y combatir la corrupción dentro de la Administración Pública Federal; sin embargo, todavía falta el compromiso efectivo de los gobiernos federal, estatal y municipal, para darle cohesión y unidad a esos esfuerzos. Éstos, al parecer, no incluyen incorporar a los niveles superiores de los gobiernos e instituciones políticas, por lo que es de esperarse un fracaso rotundo, cosa que se está viendo.

⁶ Elster, Jon, *op. cit.*, pág. 306.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 109, 113 y 114, prevé las obligaciones que los servidores públicos deben cumplir para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en los artículos 6, 7, 8 y 9, señala las obligaciones y responsabilidades que los servidores públicos deben cumplir, y en los 13, 14, 15 y 16 las sanciones a las que pueden hacerse acreedores, durante o posteriormente a la ejecución u omisión de sus funciones.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas enfatiza las reglas a las que debe someterse el servidor público en cuanto a las tres formas de adjudicar los contratos de obras y servicios, a saber: 1) licitaciones públicas; 2) invitación a cuando menos tres personas y 3) adjudicaciones directas.

La Ley de Adquisiciones y Servicios Relacionados con las Mismas, presenta las reglas a que deberán someterse los servidores públicos en el terreno de las adquisiciones de bienes y servicios en esas mismas tres modalidades: 1) licitaciones públicas; 2) invitación a cuando menos tres personas y 3) adjudicaciones directas.

La regla en la administración pública es que todo servidor público durante su gestión no puede ni debe hacer lo que su conciencia y voluntad le dicten, sino sólo lo que las leyes y las normas en general le permitan y obligan. La eficiencia del desempeño de los funcionarios, por lo anterior, es relativa y da la impresión de que ella no existe dentro del quehacer en la administración pública. La normativa conlleva a producir varias deficiencias; por un lado, la demora y tardanza en la realización del trabajo; por otro, en la generación de corrupción. Si a esto se le agrega lo que han institucionalizado todas las administraciones sexenales, el amiguismo, el corporativismo, el compadrazgo y el nepotismo en general, entonces el cuadro de la corrupción está completo.

En el presente, la sociedad exige hacer un diagnóstico objetivo que permita identificar las causas y los efectos de la corrupción para estar en condiciones de luchar contra estas

conductas. Se deben de establecer medidas de carácter inmediato para prevenir y erradicar los actos irresponsables de los servidores públicos e implantar los cambios estructurales necesarios a fin de asegurar la actuación clara, transparente, honesta y eficiente de los servidores públicos, en todos los niveles de la Administración Pública, sin que ello signifique la creación de obstáculos al desempeño eficiente de la gestión pública. El derecho a la información, por otra parte, previsto ya en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷, es una garantía que debe permitir a los ciudadanos conocer el desempeño y la responsabilidad en la actuación de los gobernantes y de ese modo poder exigir una rendición de cuentas clara, completa y oportuna.

El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos o ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.⁸

El derecho a la información que debe tener toda la ciudadanía del país implica erradicar la discrecionalidad de la toma de decisiones respecto al mantenimiento, custodia, acceso y disponibilidad de la información de que disponen los gobiernos, sin por ello afectar la vida privada de los ciudadanos, los derechos de terceros o la información relativa a la seguridad del Estado y sus instituciones.

Independientemente de los informes que debe rendir, por ley, el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, la información relativa a los ingresos públicos, la remuneración de los servidores públicos y los resultados de la función pública deben presentarse de manera transparente y sistemática a la ciudadanía para facilitar su entendimiento, valoración y aumentar la confianza en los gobernantes. Todas las dependencias y entidades de

⁷ Ver todo el contenido del artículo 6º en el Apéndice al final de la tesis.

⁸ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 6, segundo párrafo, pág. 3.

gobierno deben actuar de manera coordinada, a fin de que el combate a la corrupción y las acciones tendientes a lograr la transparencia en la gestión pública, puedan hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a ser informados por sus autoridades.

Se ha desarrollado de manera consciente, voluntaria y consistente, prácticamente desde la independencia de México y de manera despiadada desde el porfiriato, el cáncer llamado corrupción. Jon Elster, declara que es necesario un poco de corrupción en los países, para que sirva de elemento de cohesión de la cooperación social y para destrabar el desempeño burocrático⁹. Pero en el caso de México esa necesidad nunca se ha requerido porque desde su origen el país nació enfermo de corrupción y, además de agravarse en el tiempo, se ha vuelto crónica. Se necesita curar el cáncer como lo hacen los médicos alópatas: realizando cirugías a fin de quitar los tumores o mediante aplicaciones de quimioterapia o radioterapia; esto es, llevado al terreno de la administración pública y de la sociedad en general cercenar de tajo la corrupción mediante medidas extremas, ya sea por el advenimiento de un dictador como en el caso de Chile con el general Augusto Pinochet, o como en China con Mao Tse Tung.

Ya tuvo su oportunidad histórica de hacer cambios positivamente radicales el Partido Acción Nacional (PAN), en la administración de Vicente Fox Quesada, y fue peor en muchos aspectos. El país entero vivía en condiciones favorables para lograrlo y desperdició esa valiosa oportunidad. Un cambio por la vía pacífica es muy difícil, y tal vez imposible, debido a razones diversas (que no se analizarán en este trabajo). Ya la sociedad está gravemente contaminada y se necesitan transformaciones radicales que tengan su iniciativa desde la cabeza del gobierno y no se ve que ello pueda ocurrir y menos con el gobierno actual de Felipe Calderón Hinojosa. La intervención de los Estados Unidos es muy intensa y profunda en los ámbitos social, cultural, económico y político como para poder sacudirlo por la vía pacífica. Los políticos mexicanos no manifiestan ningún signo de amor a su patria ni de nacionalismo. Toda la economía del país está en manos de los extranjeros, ocupando la

⁹ Op. cit., pág. 306.

posición más destacada los Estados Unidos. Existen numerosos estudios sobre la corrupción gubernamental en el mundo. La Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), creó su “México unido contra la delincuencia” con el propósito de coadyuvar a combatir ese cáncer sin conseguir logros importantes.¹⁰ Hay estudios sobre la gobernabilidad, la gobernanza pública, la economía, el narcotráfico, el lavado de dinero, las finanzas, los modelos económicos, etc., y en todos ellos aparece México ocupando lugares destacados en el sentido negativo. Por ejemplo, así sucede desde la perspectiva de lo que se denomina *la teoría de la búsqueda de renta*: “En resumen, la teoría de la búsqueda de renta expresa que la gobernanza de un Estado comprende la política económica, el gobierno y las finanzas respectivas. Numerosos países, capitalistas y rezagados competitivamente, se caracterizan por diversas formas de clientelismo, nepotismo y corrupción al punto tal que se los califica peyorativamente de capitalismo de compadres [*crony capitalism o capitalist cronyism*; Krugman, 2002]. La participación del Estado en la economía por medio del empleo y la legislación genera rentas que se apropian los agentes privados, por lo que tanto los individuos como las empresas o sus grupos de presión están motivados a invertir recursos destinados a capturar rentas y obtener privilegios, en lugar de desarrollar las ganancias de productividad en la microeconomía.”¹¹

Como se ve es un retrato del país. Cualquier intento de cambio sólo se podría dar por medio de una revolución, de una lucha armada y, en estos tiempos, en México, eso parece poco probable debido a la cercanía con los Estados Unidos y sus intereses creados.

¹⁰ Coparmex, *México unido contra la delincuencia*, Coparmex, México, 2001.

¹¹ González Núñez, José C., *The Academic Journal of the Universidad Anáhuac-México Sur*, The Anáhuac Journal, Volumen 5, Número 2, Second Semester, 2005, México, págs. 82, 83.

Prólogo

En este apartado incluiré algunas de las ideas expresadas por tres filósofos identificados con el liberalismo social y el empirismo, a fin de sentar las bases de lo que entienden ellos por sociedad y moral políticas, y de ese modo confrontar sus ideas con lo que ocurre en la administración pública de los gobiernos mexicanos. Los actos de corrupción que se cometen a diario en México dentro de la administración pública han rebasado sus fronteras y hoy día ya son práctica común de toda la sociedad.

Los conceptos de moral, ética, civismo y valores sociales universales, los ha perdido la sociedad y todos sus integrantes, ya sea en menor o mayor grado.

En su libro, *El Contrato Social o Principios del Derecho Político*, Rousseau explica el origen de las sociedades, dando como principio de éstas a la familia. Lo más importante es que ya desde esos años, y en el contexto social en el que vivía Rousseau, aclara que los niños tienen necesidad de vivir con sus padres durante el tiempo en que dependen de ellos, una vez que ya no requieren el cuidado y la atención de los padres, entonces se vuelven independientes. “Si continúan unidos, ya no es natural sino voluntariamente, y la familia misma no se mantiene sino por convención”¹² Por lo que la libertad de que gozan corresponde a la naturaleza del hombre y “Su primera ley es velar por su propia conservación”¹³; entonces, la familia es el primer modelo de las sociedades políticas. Rousseau inicia con este principio a fin de explicar que las sociedades tienen un comportamiento similar a la familia.

No puede ser que en las sociedades exista el derecho del más fuerte “El más fuerte nunca es tan fuerte como para ser siempre amo, si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber.”¹⁴ La fuerza, dice Rousseau, es sólo poder físico por lo que no puede existir ninguna moralidad de sus efectos. Así, estar sometido a la fuerza no es más que un acto de necesidad y no de voluntad. Esto es lo que ocurre en la sociedad mexicana actual,

¹² J. J. Rousseau, *El Contrato Social o Principios del Derecho Político*. Panamericana ed., Bogotá, Colombia. 2002, pág. 5.

¹³ *Ibidem*, pág. 5.

¹⁴ *Ibidem*, pág. 9.

aunque no existe de manera manifiesta fuerza física sí existe violencia moral en los actos de sus gobernantes al ejecutar acciones a su favor y en contra de los intereses de la misma sociedad que los llevó a ocupar sus puestos de gobierno. A fin de cuentas la violencia moral es igual o peor que la física ya que aquella es sutil y oscura y siempre está escondida en el laberinto de las leyes, reglamentos y normativa general que sustenta el quehacer del que gobierna.

Aunque vivimos en una sociedad que intenta salir de una oligarquía de partido político hacia la democracia, los múltiples años que ocupó el poder de gobernar el Partido Revolucionario Institucional (PRI), estableció lazos de corrupción tan fuertes y sólidos en prácticamente toda la sociedad mexicana que hoy día siguen perviviendo dentro de ella. El nuevo partido en el poder, el Partido Acción Nacional (PAN), lejos de intentar siquiera cambiar el estado en que dejó el país el anterior partido, al parecer ha hecho todo lo posible por ser peor gobernante, y la corrupción engendrada por el PRI la ha intentado superar.

El estado de naturaleza en el que vivió el humano, ya desde que se ha integrado a la sociedad dejó de ser su estado natural. Hoy día todo ser humano es un ciudadano integrado a la sociedad en la que vive y debe cumplir y respetar las leyes que existen en ella. Por tal motivo el Contrato Social al que hace referencia Rousseau no es otra cosa que la forma de asociación que ayudada por la fuerza común defiende y protege a la persona y a sus bienes de cada una de ellas, sin perder su libertad. La cláusula principal de este contrato social consiste en *“la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad, porque, en primer lugar, cuando cada uno de los asociados se da por completo, la condición es igual para todos, y siendo así, nadie tiene interés en volverla onerosa para los demás.”*

“Además, cuando cada uno se da sin reserva, la unión es tan perfecta como puede ser, y ningún asociado tiene nada que reclamar: porque si a los particulares les quedan algunos derechos, como no habría ningún superior común que pudiera decidir entre ellos y

el público, cada uno, siendo de una forma u otra, su propio juez, pretendería a la larga serlo de todos. En consecuencia, el estado de naturaleza subsistiría y la asociación se volvería necesariamente tiránica e inútil

En fin, como cada uno dándose a todos no se da a nadie, y como no hay un asociado sobre el cual no se adquiriera el mismo derecho que se le cede sobre uno mismo, se gana el equivalente de todo lo que se pierde y más fuerza para conservar lo que se tiene. . .

Al instante, en lugar de la persona particular de cada contratante, este acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, el cual recibe, por este mismo acto, su unidad y su yo común, su vida y su voluntad. Esta persona pública que se constituye por la unión de todas las otras, antes e llamaba Ciudad, pero ahora lleva el nombre de República o cuerpo político, al cual sus miembros denominan Estado cuando es pasivo, soberano cuando es activo, y Poder en comparación con sus semejantes: En cuanto a los asociados, colectivamente toman el nombre de pueblo, particularmente el de los ciudadanos, cuando participan de la autoridad soberana y súbditos, cuando están sometidos a las leyes del Estado”¹⁵

De este modo, todo ciudadano comparte el compromiso de respetar y cumplir las leyes emitidas por sus iguales, con el propósito claro y preciso de proteger a sus bienes y a sus personas; pero en el momento en que esto no ocurre así, entonces se ha roto la principal y única cláusula del contrato social, retornando a cada individuo de la sociedad a su estado de naturaleza, lo que convierte a la República en un lugar peligroso, ya que puede ocurrir que cada individuo ahora se asocie con otros individuos para convivir en ese estado de naturaleza y convertir su entorno en un lugar donde gobierne la ley del más fuerte. Esto es lo que hoy día está ocurriendo en México. Si los gobernantes no tienen cuidado y atienden el problema con ánimo de resolverlo –cosa que al parecer está sucediendo— puede presentarse una guerra civil y otra revolución. El estado de naturaleza se presenta como consecuencia de la pérdida de la integración al contrato social. *“Lo que el hombre*

¹⁵ *Op cit., págs. 21-24.*

pierde por el contrato social es su libertad natural, y un derecho ilimitado a todo lo que le tiene y que puede alcanzar; lo que gana es la libertad civil y la propiedad de todo lo que posee. . .

“A lo anterior podríamos añadir la adquisición en el estado civil de la libertad moral, que por sí sola hace al hombre verdaderamente dueño de él mismo, puesto que el impulso del simple apetito es la esclavitud, y la obediencia a la ley que está prescripta es libertad”¹⁶

La importancia del contrato social, para todos los humanos, radica en que más que perder la igualdad natural, el contrato, en contraposición, es sustituido por una igualdad moral y legítima en lugar de la desigualdad física que la naturaleza impuso entre los humanos. Mientras que en el estado de naturaleza existe una clara desigualdad en fuerza física entre los humanos, dentro del contrato social todos son iguales en derecho y por convención.

Sin embargo, en gobiernos corruptos esta igualdad sólo es aparente y una ilusión, ya que sirve para mantener al pobre en la miseria y al rico en la usurpación, ya que las leyes son más útiles a los poderosos y dañinas a los pobres. La función del gobierno se pierde cuando no vigila y controla el equilibrio entre ambos grupos tratando de que los pobres dejen de serlo no mediante dádivas sino a través de empleo y protección contra el abuso de los que más tienen. Pero cuando los gobernantes se coluden con los poderosos y con los extranjeros (prestando su nombre y regalando el país) para enriquecerse sin medida, es cuando la condición principal que se busca con el contrato social se pierde y se cae en la anarquía y la disolución social.

Otro punto de vista que tiene Rousseau sobre el Estado, el gobierno y la relación de ellos ante el pueblo se encuentra en el entendido de que la fuerza total del gobierno siempre es la del Estado y nunca varía; por lo tanto, mientras más utilice esa fuerza sobre sus propios miembros, menos fuerza le quedará para accionarla sobre todo el pueblo.

¹⁶ *Op. cit., pág.30.*

*“Entonces, cuanto más magistrados haya, más débil será el gobierno.”*¹⁷ Esto es precisamente otro más de los problemas que vive México, hay muchos magistrados y que además no hacen su trabajo como debe ser. Están alquilados a los intereses de los gobernantes y a los del mejor postor.

Aunque para Rousseau el gobierno democrático es aplicable mejor a los Estados pequeños, sí deja en claro que en todo gobierno democrático debe existir *“mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, sin lo cual la igualdad no podría subsistir por mucho tiempo dentro de los derechos y la autoridad. En fin, poco o nada de lujo, puesto que éste es el efecto de las riquezas o las hace necesarias, el lujo corrompe a la vez al pobre y al rico, al uno por la posición y al otro por la codicia; vende la patria a la pereza, a la vanidad; quita al Estado todos sus ciudadanos para someterlos los unos a los otros, y todos a la opinión.”*¹⁸

Cuando explica Rousseau el gobierno en poder de la monarquía, expresa con gran precisión lo que está ocurriendo en México, ya desde hace muchos años, ¡sin ser éste una monarquía! *“Un defecto esencial e inevitable, que pondrá siempre al gobierno monárquico en un nivel inferior al republicano, es que en éste el voto público casi nunca eleva a las primeras posiciones sino a hombres instruidos y capaces, quienes las desempeñan con honor; por el contrario, quienes llegan en las monarquías con frecuencia no son más que enredadores de poca monta, intrigantes de pacotilla, y bribonzuelos, a quienes los pequeños talentos que los hacen llegar a altas posiciones en la corte, no sirven sino para mostrar su ineptitud una vez que llegan a esas posiciones. En esta elección el pueblo se equivoca mucho menos que el príncipe, y un hombre con verdadero mérito es tan raro dentro del ministerio como lo es un idiota a la cabeza de un gobierno republicano.”*¹⁹

Precisamente está ocurriendo en nuestra república lo que dice Rousseau arriba. Lo triste y crítico es que la mayoría del pueblo mexicano lo sabe y no puede hacer nada para cambiarlo. Ya se llegó al colmo de la desfachatez y cinismo en todos los gobiernos todas

¹⁷ *Op. cit.*, pág. 100.

¹⁸ *Op. cit.*, pág. 110.

¹⁹ *Op. cit.*, pág. 119.

las dependencias y entidades de la república, en donde se aprecia que el amiguismo, el nepotismo y la colusión entre servidores públicos y particulares mantiene e incrementa la corrupción.

En todos los gobiernos del mundo la administración pública no produce nada, pero sí consume. Lo que sabemos es que lo que consumen los gobiernos es el excedente del trabajo del sector privado. Esto hace que el sector público no valore en toda su dimensión lo que cuesta producir bienes y servicios. Abusa de sus clientes (la sociedad en general), como si les estuviera haciendo un favor, y los desprecia al reconocer que su existencia es la razón de ser de la suya. En el caso de México, los gobiernos actúan como si fuera un privilegio de sus integrantes laborar dentro de ellos y por esa razón (si es que así puede llamársele) toman recursos abusando de su posición y dan y consiguen prebendas reclamándolas como si fuera un botín de guerra. Esto mantiene la corrupción y, en el tiempo, la ha ido consolidando e incrementando hasta niveles escandalosos.

Así, para Jonh Locke, pensador inglés, considerado el padre del empirismo y del liberalismo moderno, en su libro, *Segundo Tratado Sobre el Gobierno (Un Ensayo sobre el Verdadero Origen, Alcance y Fin del Gobierno Civil)*,²⁰ explica el nacimiento del gobierno civil partiendo de la idea de que el hombre vivía desde su origen en estado de naturaleza. Llama la atención que en gran parte de su exposición, Locke parece que estuviera reseñando mucho de lo que ocurre en la época moderna en el mundo y, de manera muy especial, en México.

En Locke *“el poder político consiste en el derecho de hacer leyes, con penas de muerte, y por ende todas las penas menores, para la regulación y preservación de la propiedad; y de emplear la fuerza del común en la ejecución de tales leyes, y en la defensa de la nación contra el agravio extranjero: y todo ello sólo por el bien público.”*²¹

²⁰ Locke, John, Segundo Tratado Sobre el Gobierno. Un Ensayo sobre el Verdadero Origen, Alcance y Fin del Gobierno Civil. Ed. Biblioteca Nueva. Madrid, 1999.

²¹ Locke, John, Segundo ensayo sobre el gobierno civil. Ed. Libertador. Buenos Aires, 2004, pág. 8.

Para los gobernantes y partidos políticos mexicanos lo arriba dicho por Locke es todo lo contrario. El gobierno federal insiste en ceder todo lo que sea por conseguir inversión extranjera por encima de los intereses de la inversión privada nacional. El propósito entonces no es proteger la propiedad de los mexicanos sino la de los extranjeros privilegiándolos en todo. La situación actual de descomposición social en todos los órdenes es la consecuencia lógica de las políticas públicas. No existen políticas de Estado que procuren la inversión privada nacional. Las políticas, las pocas que existen con enfoque nacionalista, nacen entrampadas y son de inmediato violadas. El bien público es lo que menos les importa a los gobernantes y a los partidos políticos. Existe una clase capitalista en el país compuesta por dos grupos: los extranjeros y los nacionales, ambos coludidos con los gobernantes.

Así, Locke expresa que *“Además del crimen que consiste en violar las leyes y desviarse de la recta norma de la razón, por lo cual el hombre en la medida de su fechoría se convierte en degenerado, y manifiesta abandonar los principios de la naturaleza humana y ser nociva criatura, se causó, comúnmente, daño; y una u otra persona, algún otro hombre, es perjudicado por aquella transgresión; caso en el cual, quien tal perjuicio hubiere sufrido, tiene [además del derecho de castigo que comparte con los demás hombres], el particular derecho de obtener reparación del dañador. Y cualquier otra persona que lo juzgare justo podrá también unirse al damnificado, y ayudarle para recobrar del delincuente tanto cuanto fuere necesario para la reparación del daño producido.”*²²

Y siguiendo en ese orden de ideas, Locke explica algo que todavía no se puede entender y poner en práctica en México, *“Porque quien el daño sufriera tendrá derecho a demandar en su propio nombre, y él solo puede perdonar. La persona damnificada tiene el poder de apropiarse los bienes o servicio del delincuente por derecho de propia conservación, como todo hombre tiene el de castigar el crimen en evitación de que sea*

²² Op. cit., pág. 13.

cometido de nuevo, por el derecho que tiene de preservar a toda la humanidad, y hacer cuanto razonablemente pudiere en orden a tal fin.”

Como se descubre en todo momento en el país, los jueces y magistrados están corrompidos y gracias a ello corrompen todo su entorno. La procuración de justicia, se sabe, no existe como un sistema honesto de Estado. El que tiene dinero y poder puede burlar la justicia y evitar ser castigado. Es por esto que la palabra impunidad se ha convertido en sinónimo descarado de político, narcotraficante, contrabandista y gobernante. La corrupción en el sistema legislativo es ya escandalosa; pero en el sistema político en general es cosa común y corriente. Los mexicanos nos hemos situado por encima de todos los países del continente americano, y de otros continentes también, en corrupción. Antes era una vergüenza ser señalado como país corrupto por excelencia, hoy día a una gran mayoría de conciudadanos eso les tiene sin cuidado. Adicionalmente a nuestros ínfimos niveles de educación, la eliminación de algunas materias escolares del nivel básico y medio nos ha llevado a perder de manera acelerada el respeto por valores universales y símbolos patrios. Nuestra historia nacional se ha desvirtuado y seguimos ensalzando héroes derrotados y, en cambio, a los vencedores en todos los terrenos de la misma historia los hemos vilipendiado y olvidado. Es necesario, es urgente, rehacer la historia de México con enfoques positivos, constructivos y que provoquen seguir ejemplos de ganadores, de triunfadores, y no de perdedores.

Este nuevo enfoque de la historia, aunado a políticas públicas nacionalistas en la economía, la educación y la política podrá llevar a buen puerto al país y descubrir que puede implantarse y desarrollarse una verdadera democracia. Si el país se gobierna por leyes simples y del conocimiento de la población, con jueces honestos e imparciales que respeten y hagan respetar la ley, y no permitan que quede nadie sin castigo, sin otro objetivo que la paz, la seguridad y el bien de la sociedad, entonces se estará en una democracia. Pero si el poder se encuentra en posesión de unos pocos, como actualmente ocurre en el país, entonces estamos viviendo en una oligarquía recién salida de la

monarquía presidencialista que detentó tantos años el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Dice Locke que *“No es una mudanza en el estado actual, debido acaso a corrupción o decadencia, lo que causa estrago en el gobierno, sino la tendencia de éste a menoscabar u oprimir al pueblo, y a levantar a una parte o partido por encima del resto, destinado a una sumisión inferior. Cualquier cosa que hubiere de ser indiscutiblemente reconocida como ventajosa para la sociedad y el pueblo en general, fundada en normas justas y duraderas, siempre, tras el hecho, se justificará a sí misma; y siempre que el pueblo escogiere a sus representantes, según medidas justas e innegablemente equitativas, adecuadas al plan original de su gobierno, no cabrá dudar que aquel sea albedrío y acto de la sociedad, fuere quien fuere el que lo autorizare, o propusiere que así se llevare a cumplimiento.”*¹²³

El actual estado que guarda el gobierno mexicano es precisamente el que está causando estragos por la corrupción y decadencia. Desde que Porfirio Díaz estabilizó al país y logró darle paz y tranquilidad a un precio muy elevado (reprimiendo a la sociedad, impidiendo la libertad de prensa, cediéndole la economía a los extranjeros, reeligiéndose y manteniéndose en el poder por 32 años, etc.), las luchas armadas en ese *pandemonium* llamado revolución, y los gobiernos corruptos y antipatrióticos de los sonorenses, así como los subsecuentes gobiernos procedentes del ya institucionalizado Partido Revolucionario Institucional (PRI), hasta nuestros días, la corrupción ha sido el emblema y símbolo de todos ellos. Difícil es el cambio, pero no imposible.

Dice Locke refiriéndose a la tiranía: *“... porque siempre que el poder, puesto en cualesquiera manos para el gobierno del pueblo y la preservación de sus propiedades, sea aplicado a otros fines, y sirva para empobrecer, hostigar o someter las gentes a irregulares, arbitrarios mandatos de los encumbrados, al punto se convierte en tiranía; bien los que tal usaren fueren muchos o uno sólo.”*¹²⁴

²³ *Op. cit.*, pág. 105.

²⁴ *Op. cit.*, pág. 131

Y sigue explicando: *“Siempre que la ley acaba la tiranía empieza, si es la ley transgredida para el daño ajeno; y cualquiera que hallándose en autoridad excediere el poder que le da la ley, y utilizare la fuerza a sus órdenes para conseguir sobre el súbdito lo que la ley no autoriza, cesará por ello de ser magistrado; y pues que obra sin autoridad podrá ser combatido, como cualquier otro hombre que por fuerza invade el derecho ajeno.”*²⁵

Refiriéndose a la disolución del gobierno, Locke enfatiza algo que en cierto modo está sucediendo en el gobierno actual: “Cuando aquel en quién reside el supremo poder ejecutivo descuida y abandona ese cometido, de suerte que las ya hechas leyes no pueden ser puestas en ejecución, ello viene a ser demostrablemente reducción total a la anarquía; y así, en efecto, disuelve el gobierno. Porque no hechas las leyes como declaraciones en sí, mas para ser; por su ejecución, vínculos sociales que conserven cada parte del cuerpo político en su debido lugar y empeño, cuando aquella totalmente cesare, el gobierno visiblemente cesará trocándose el pueblo en confusa muchedumbre sin orden ni conexión. Donde ya no existiere administración de justicia para el aseguramiento de los derechos de cada cual, ni ninguno de los restantes poderes sobre la comunidad para dirección de su fuerza o cuidado de las necesidades públicas, no quedará ciertamente gobierno. Cuando no pudieren ser ejecutadas las leyes será como si no las hubiere; y un gobierno sin leyes es, a lo que entiendo, un misterio de la vida política inasequible a la capacidad del hombre, e incompatible con la sociedad humana.”²⁶

Esto está sucediendo en México y se ve con toda claridad que el gobierno federal actual no está superando su propia incompetencia sumiendo al país en un caos total. Los únicos beneficiados de todo esto son los extranjeros en quienes la economía está en sus manos y los políticos coludidos con ellos. Esta imagen que presenta Locke es un fiel reflejo de lo que sucede en el país aunque expresado en el año 1690.

²⁵ *Op. cit.*, pág. 131 y 132.

²⁶ *Op. cit.*, pág. 141.

Cuando fallan las instituciones públicas, y perjudican al pueblo empobreciéndolo, humillándolo y abusando de su paciencia, tarde o temprano éste se ve compelido a corregir el rumbo y arreglar ese mal gobierno. Ante una situación así, Locke explica: *“el pueblo al que por lo común se tratare dañosamente y contra toda ley, estará dispuesto en cualquier ocasión a descargarse de la pesadumbre que en tal demasía le agobia. Deseará y buscará una oportunidad, que en las mudanzas, flaquezas y accidentes de los negocios humanos rara vez dilata ofrecerse. Corta será la edad en este mundo de quien no haya visto ejemplos de ello en su tiempo; y harto poco habrá vivido quien no pudiere alegar ejemplos de esta clase en toda clase de gobiernos de la tierra. . . Respondo que tales revoluciones no vienen en pos de cada torpe manejillo de los negocios públicos. Grandes errores por parte de los gobernantes, muchas leyes injustas e inconvenientes y todos los resbalones de la fragilidad humana, soportados serán por el pueblo sin motín ni murmullo. Pero si una larga cadena de abusos, prevaricaciones y artificios, convergiendo todos a lo mismo, alcanzan que el pueblo se entere del propósito y no pueda dejar de percibir lo que por debajo cunde, y advierta adonde va a ir a parar, no será extraño que se levante e intente poner la autoridad en mano que le asegure los fines para los cuales fuera erigido el gobierno, y en cuya carencia, los antiguos nombres y formas especiosas no sólo distan mucho de ser mejores sino que son harto más graves que el estado de naturaleza o pura anarquía; los inconvenientes son en ambos casos igualmente grandes y allegados; pero el remedio en aquél es más arduo y remoto.”*²⁷

Por tanto, ¿qué es lo que se puede esperar del estado de desesperación en el que vive el pueblo mexicano? Un levantamiento armado con el propósito de cambiar las cosas actuales. Tal vez ya está ocurriendo y el gobierno federal lo oculta con la cortina del narcotráfico; sin embargo, las cosas caerán por su propio peso y tarde o temprano se develará ofreciendo el triste y espantoso panorama de un país que se sumirá en asonadas y levantamientos sociales ahogando en sangre a su gente.

²⁷ *Op. cit.*, pág. 145.

Para Hume en su libro *De la moral (Tratado de la naturaleza humana)*, la moral tiene una gran influencia en las acciones y pasiones humanas, razón por lo cual la humanidad hace grandes esfuerzos por inculcarla. Sin embargo, en México hace ya tiempo que la Secretaría de Educación Pública retiró de los temarios de educación básica materias como Civismo, Educación Cívica, así como todos aquellos temas que tienen que ver con la ética, la moral y los convencionalismos sociales tendientes a darle una formación a los niños y jóvenes sobre valores y reglas de conducta social, por tanto la moralidad es un asunto olvidado. Esto debe considerarse traición a la patria y castigarse en consecuencia.

La moralidad, por estar afectada por las acciones y pasiones humanas, puede producir desviaciones muy grandes y rápidas en la conducta de personas que no tienen una formación básica sobre ella. Al parecer, una gran parte de los servidores públicos y de los políticos no tuvieron la oportunidad de recibir una formación ética, moral y sobre los principales valores sociales. Si le agregamos a esto, que al juntarse personas de buena educación y formación ética, con personas sin valores, pronto se corrompen o son echadas del medio.

Por ello, dice Hume, "*las reglas de moralidad no son conclusiones de nuestra razón.*"²⁸ La razón sirve para descubrir la verdad o la falsedad. Así, la moralidad no consiste en ninguna cuestión de hecho que pueda ser descubierta por el entendimiento, por tal motivo la moralidad no es objeto de razón y sí de las acciones y pasiones del individuo. La virtud y el vicio, de este modo, no son hechos que se puedan inferir por medio de la razón, ya que lo que los mueve son conductas debidas a pasiones, motivos y pensamientos. En la perspectiva humana una apreciación de la virtud representa un impacto agradable a los sentidos y la que procede del vicio es desagradable. No es la razón la que puede explicar ambas pasiones sino el impacto en las emociones.

Al revisar la conducta de los servidores públicos en su quehacer cotidiano en su medio laboral, se aprecia esa manifestación de las acciones y pasiones viciosas y no de

²⁸ Hume, David, *De la moral (Tratado de la naturaleza humana)*, Ediciones Folio, Rambla de Catalunya, Barcelona, España, 2007, pág. 20.

expresiones limpias, claras, proactivas, constructivas y de solidaridad social, buscando el bienestar del pueblo. En todos los niveles de la organización pública se puede apreciar esta conducta; son sus pasiones las que los llevan a cometer actos de corrupción, amén de que remedan la conducta de sus superiores. *“No existe espectáculo tan hermoso como el de una acción noble y generosa, ni otro que nos cause mayor repugnancia que el de una acción cruel y desleal.”*²⁹ Cuando observamos la conducta de gobernantes y políticos es como observar esos actos crueles y desleales hacia la sociedad. Cuando se descubren acciones corruptas en servidores públicos o en políticos, y éstos no son castigados, producen en la sociedad una sensación de repugnancia, pero además de impotencia.

Es indispensable nuevamente incorporar dentro de los temas escolares en todos los niveles académicos las materias de ética, moral y valores sociales universales a fin de que poco a poco la sociedad en general vaya experimentando los cambios esenciales hacia conductas sociales y familiares más honestas. Le tomará mucho tiempo a la sociedad cambiar los patrones de conducta corrupta por patrones de ética, moral y valores positivamente reconocidos por una sociedad honesta. Las políticas de Estado deberán inducir el cambio empezando por la modificación de los actuales esquemas académicos por unos nuevos en los que la sociedad en general se identifique y los niños y los jóvenes se formen. Es obvio que dentro de estas políticas de Estado deberán estar las que afectan los sistemas económicos, ya que ello, además de ser una parte importante de la transformación social, permitirá un desarrollo integral de la sociedad. El enfoque económico deberá contener un gran nacionalismo procurando incorporar cada vez más la inversión nacional en el sistema económico y reducir gradual, pero rápidamente, la inversión extranjera y su injerencia cultural en la economía y sociedad mexicanas.

Es un gran reto para los próximos políticos y servidores públicos, pero es impostergable para el país que ya se encuentra en manos de las potencias extranjeras, principalmente Estados Unidos. Muchos gobernantes le han vendido al pueblo la idea de

²⁹ *Op. cit.*, pág. 46.

que el presente y el futuro del país está en la inversión extranjera; sin embargo, esta posición traicionera y antipatriótica es falsa y totalmente equivocada, desde el punto de vista que se le quiera ver. Por obtener beneficios económicos unos pocos empobrecen a la mayoría de la sociedad del país. Se debe considerar traidor y llevados a la cárcel y condenarlos a muerte a esos políticos vende patria y a esos gobernantes corruptos.

Capítulo I. Porqué y cómo fue que los norteros se apoderaron del poder.

1. El grupo sonoreño.

La corrupción en México nace con el país. De hecho, desde la Conquista, los españoles la introdujeron en la Nueva España; con esto no se quiere decir que los nativos no tuvieran estas prácticas (ya que ello requeriría una investigación con pocas fuentes sobre el tema particular de la corrupción), sino que tal y como la conocemos es una práctica importada de Europa y específicamente de España. Su actuación ante los nativos de la Gran Tenochtitlan demuestra sus ya ancestrales prácticas de corrupción. Por tanto queda claramente establecido el origen de la corrupción en México.

En el México contemporáneo, ante la incapacidad de Porfirio Díaz de heredar el poder, surge una revolución, una guerra civil, al no poder controlar la crisis política que enfrentaba, ya que los mecanismos de control construidos por él mismo no funcionaron. El país, en el último tercio del siglo XIX, se encuentra lleno de caudillos que controlan las regiones. Se dan levantamientos contra Juárez o Lerdo de Tejada; de hecho, el que llevó a Díaz al poder en 1876 es uno más de ellos. Porfirio se apoya en tres elementos que le permiten reducir el poder regional e incrementar el del centro: el ferrocarril y el telégrafo, los rurales y el jefe político. El ferrocarril y el telégrafo acortan las distancias y permiten manejar con mayor control todo el país. Cualquier movimiento contra el gobierno se puede conocer de inmediato, enviar tropas y sofocar la situación en cualquier lugar en cuestión de días o incluso de horas.

Los rurales son un cuerpo creado por Juárez en 1861 y reorganizado por Porfirio Díaz en 1880. Su trabajo consistía esencialmente en combatir a los bandidos, pero a Porfirio también le sirve para mantener el control en las regiones. La implantación del jefe político le permite a Díaz mantener una doble línea de poder en las distintas y alejadas regiones del centro del país. Por un lado los gobernadores y por el otro los jefes políticos, unas veces nombrados por el gobernador, otras por el mismo Díaz; esto le permite a Porfirio mantener el control en todas las regiones desde el centro del país. Estos tres

elementos le permiten a Porfirio centralizar el poder y mantener el control político. Todo esto se caracteriza por elementos de corrupción, ya que se requería de personas allegadas a Díaz y leales a él por medio de privilegios sociales, políticos y más que nada económicos. Otros individuos eran manipulados por medio del soborno o de canonjías políticas y económicas. Sin embargo, en el tiempo, tanto el cuerpo de rurales como los jefes políticos, gradualmente van creando sus propios cotos de poder y corrupción o se hacen viejos.

En este proceso político y económico echa raíces la corrupción, de manera que cuando Madero se hace del gobierno debe enfrentar muchos conflictos nuevos y viejos de manera simultánea, que nunca imaginó; es un reto que no esperaba y que no pudo vencer. Se tuvo que esperar la llegada de Lázaro Cárdenas para poder sofocar y controlar estos problemas. Ni los sonorenses ni Carranza pudieron hacerlo. Un ejemplo del nivel de corrupción que había dejado Porfirio Díaz, se puede ver el 27 de diciembre de 1919 cuando, "se publica una iniciativa enviada a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo el día 18 del actual para comprometer el crédito de la Nación hasta por la cantidad de cincuenta millones de pesos oro nacional en los siguientes casos: Comprar a los extranjeros propiedades raíces que posean en las zonas fronterizas o en las playas, donde según la Constitución, no pueden tenerla; pagar las indemnizaciones que legalmente sean a cargo del Gobierno Federal; pagar las mismas indemnizaciones cuando se declare la caducidad de algún contrato o concesión relativa a tierras, aguas o riquezas naturales de la Nación, fijándose en cada caso el plazo dentro del cual deberá ser pagado el precio o monto de la indemnización. Datos suministrados por la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento indican que el terreno de la Baja California que está en poder de extranjeros, forma las dos terceras partes del territorio, y equivale, por su extensión, a las superficies unidas de Cuba y Puerto Rico; y el terreno que pertenece a extranjeros particulares y a compañías extranjeras en el Estado de Chihuahua, es igual a la superficie del Reino de Inglaterra. Por medio de concesiones otorgadas por el gobierno porfirista se han dado en propiedad a

extranjeros, dentro del territorio nacional, cerca de veintidós millones de hectáreas de terreno, o sea una superficie aproximada a la de Francia, España, Portugal y Suiza juntos”.³⁰

Se ha considerado que la victoria del plan de Agua Prieta³¹ termina definitivamente con la etapa armada de la Revolución Mexicana; esto, por el simple hecho de que es cuando los sonorenses desconocen al presidente Carranza, mediante este plan da inicio el periodo conocido como sonorenses debido a que se hacen del poder político liderados por Álvaro Obregón.

Continúan algunos enfrentamientos armados; sin embargo, ya no podrán quitarles el poder a los ganadores de la Revolución. De todos los que participaron en esa Revolución los vencedores resultan ser los sonorenses encabezados por Álvaro Obregón. Todos los que de un modo u otro participaron en esa contienda armada desaparecieron violentamente. Por un lado los norteños Francisco I. Madero, Venustiano Carranza y Francisco Villa, y por el otro el sureño Emiliano Zapata. Aunque en esta etapa abundan conflictos, levantamientos y revueltas, nunca se pone en riesgo el control político y militar sonorenses. En este periodo se construye esencialmente un régimen similar al porfirista, más en cuanto a su estructura autoritaria. Cambia el discurso político de los sonorenses respecto al de los porfiristas, pero las acciones son parecidas.

De igual manera, la política nacional gira alrededor del presidente, en tanto la política local lo hace bajo el control del caudillo propio. Se crean instituciones en este período como el Banco de México, Nacional Financiera y diversos bancos orientados al crédito agrícola. Se implanta también el impuesto sobre la renta desapareciendo gradualmente el impuesto al timbre en una tendencia al desarrollo del sistema capitalista [quizás debido a la influencia que tenían de los Estados Unidos por la cercanía con ellos en su Estado].

La Revolución armada no significó cambios notables y sustanciales en el régimen político, económico y social del país, sino una transformación en el tiempo de un poder de

³⁰ Taracena, Alfonso, *La Verdadera Revolución Mexicana (1918 – 1921)*, Editorial Porrúa, México, 1992, págs. 170, 171.

³¹ El plan de Agua Prieta consiste esencialmente en desconocer al presidente constitucional de la República Mexicana Venustiano Carranza, por las fuerzas gonzalistas y obregonistas.

lo mismo, del Porfiriato al período sonoreense, pero reforzando las principales características del viejo y anacrónico régimen que desplazaron durante la lucha armada de la Revolución.

El primer sonoreense en aparecer en el poder es Álvaro Obregón Salido al encabezar las fuerzas revolucionarias sonorenses teniendo como jefe a Venustiano Carranza, quien establece su gobierno en Sonora con civiles y coahuilenses. La revolución de 1913 se centra en los estados de Sonora, Chihuahua y Coahuila mientras Emiliano Zapata sigue su lucha en Morelos. Álvaro Obregón se destaca como estratega militar y gran administrador, lo que le permite años adelante hacerse del poder. “Francisco Villa, por su parte, al administrar Chihuahua crea grandes espacios para la corrupción al darles privilegios a muchos pequeños jefes e incluso a sus propios hermanos.”³²

Como consecuencia de la revolución de 1913, desde mayo de 1920, cuando Carranza es derrotado y asesinado, y hasta junio de 1935, cuando Calles es derrotado y expulsado del país, el grupo en el poder está conformado por sonorenses con Obregón a la cabeza. “Llamar a este periodo “de los sonorenses” no obedece únicamente a que Obregón y Calles sean provenientes de ese estado: durante el gobierno del primero, uno de cada tres políticos relevantes en el país es de Sonora y otro es originario de algún otro estado del norte. De 1917 a 1940, el 44 por ciento de los puestos principales es ocupado por norteños que representan apenas 25 por ciento de la población del país.”³³

Al restablecerse la paz por el año 1920 se encumbran en el poder los sonorenses institucionalizando una versión diferente, en apariencia, del régimen personal instaurada por Benito Juárez y llevada a su máxima expresión con Díaz. Así, la etapa en la que los sonorenses mantienen el poder, entre 1920 [cuando Carranza es derrotado y muerto] y 1935 [cuando Calles es expulsado del país], es una etapa que se puede entender como una transición entre el régimen personal y el corporativo. Este último lo materializa Lázaro Cárdenas durante su periodo presidencial. Este periodo es calificado como del “caudillismo

³² Schettino, Macario, *Cien Años de Confusión. México en el Siglo XX*, Santillana, México, 2007, pág. 72.

³³ *Ibid.*, pág. 97.

revolucionario”, siendo atinada la definición, ya que los principales actores en esos años son los caudillos militares.

Durante los 15 años de la administración sonorenses se presentan cuatro situaciones que darán origen al régimen de la Revolución. Los presidentes posteriores a Cárdenas gobiernan sobre esas bases y así llevan a cabo su gestión administrativa. La primera de ellas es la centralización del poder; la segunda, consiste en la construcción de instituciones; la tercera, el discurso legitimador sobre el nacionalismo revolucionario; finalmente la cuarta, el ascenso al poder de los obreros y campesinos.

La centralización del poder requirió del control del ejército revolucionario mediante su institucionalización; la subordinación plena de las regiones al centro y el sometimiento de los levantamientos armados. Otra característica de este periodo es la institucionalización de la corrupción vista como una actividad normal tanto en el gobierno como en ciertos sectores de la sociedad. Si bien el grupo de Villa ya había establecido en Chihuahua este fenómeno, los sonorenses lo implantan en el gobierno federal y lo exportan a los estados corregido y aumentado.

Básicamente, esta institucionalización persiste hasta nuestros días en todos los renglones de la vida social, económica y política. Desde el cohecho (la denominada “mordida”) hasta los gigantescos robos cometidos por los políticos de alto rango e influencia, empezando por los presidentes de la república, la corrupción se ha arraigado en todo el país contaminando a todos los estratos de la sociedad. De hecho hoy día es difícil imaginarse el país sin cohecho, fraude, extorsión, y muchos otros delitos, así de profunda es la corrupción que ha penetrado en el alma de los ciudadanos. Para colmo de males, el narcotráfico, los asesinatos, violaciones y secuestros han sentado sus reales en todo el país, sin que el gobierno federal, estatal y municipal pueda (y quiera) hacer algo contra ellos. Por un lado, el narcotráfico infiltrado en los altos niveles de los gobiernos federal, estatales y municipales, cada vez con mayor fuerza, pone en riesgo la estabilidad y soberanía nacionales; por otro, el aumento desmedido de la criminalidad pone a la

sociedad en un estado permanente de inquietud, temor y zozobra psicológica (es una especie de terrorismo pasivo).

En todos los ámbitos de la vida social se encuentran problemas ligados con la corrupción. Aún en aquellas instituciones que, por un principio de honradez y orden moral, se han considerado como emblemáticas de ética y probidad, como son las escuelas e instituciones de educación media y superior, tanto públicas como privadas, existe corrupción. La Suprema Corte de Justicia ha decepcionado a los ciudadanos con sus decisiones oscuras y muchas veces tramposas, sobre prácticamente todos los temas que toca. Los partidos políticos que paulatinamente han incrementado privilegios, y que solapados entre ellos mismos han conformado un coto de poder de proporciones inmensas, no pierden la compostura y cínicamente se cubren unos a otros sus fechorías repartiéndose el botín, como los ladrones lo robado. Tienen su propio código de conducta no escrito. Si un partido roba de un modo, los otros de inmediato buscan la manera de compensar lo robado, mediante un robo de igual o mayor dimensión.

Los organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral y el Banco de México, no se quedan atrás. Incluso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, también tiene lo propio en cuanto a corrupción. Prácticamente, todos los organismos e instituciones públicos y privados de México (y los extranjeros, desde luego), están inmersos, de un modo u otro, en la corrupción. De hecho, tristemente, cuando un ciudadano honrado, en algún lugar público, debido a alguna circunstancia, expresa alguna opinión en defensa de la honestidad, la ética, la moral, el nacionalismo y patriotismo, los valores de los símbolos y emblemas nacionales, la gente en porcentaje mayor, se burla de él, lo ofenden, y lo miran como si fuera un bicho raro. En ese grado de podredumbre se encuentra la sociedad mexicana.

La corrupción como una real institución nacional no sólo se le debe a los sonorenses, sino que ya se encuentra en la sangre de todos los mexicanos y sólo se requirió un poco de impulso por parte del poder político para descubrirla y exponerla con su verdadera crudeza

a los ojos de la sociedad. De algún modo todos somos corruptos. Gradualmente, todos los gobiernos, desde la independencia de México, han contribuido con su granito de arena para promover e implantar la corrupción. En el caso de los sonorenses, se entiende de manera superlativa su contribución al establecimiento institucional de la corrupción, porque fueron 15 años de poder en el gobierno que infiltraron ese germen en el alma y la sangre del ciudadano. Sin embargo, la corrupción gubernamental es la más perniciosa ya que fomenta el ejemplo entre la sociedad y fortalece aquella. Todo el sector financiero en México se encuentra robando materialmente a la población sin que el gobierno haga algo para controlarlo; al contrario, lo solapa y se colude con él. Sólo hay que ver las tasas de interés que cobran esas instituciones por sus servicios para darse cuenta de ello.

El hecho de que se tenga boletinadas, en el Buró de Crédito, a personas por adeudos nimios (mil pesos y hasta menos), habla del nivel de voracidad en que se mueven las instituciones financieras, comerciales y de servicios, gracias al contubernio con el poder político. Si una persona se encuentra marcada como no sujeta de crédito dentro del Buró, la regla dice que a los siete años deberá ser eliminada del mismo por representar para la institución financiera una cuenta incobrable. Pues bien, la institución al terminar dicho tiempo vende la deuda a una empresa dedicada al cobro de ese tipo de cuentas y automáticamente el deudor permanece muchos otros años en el Buró quedando prácticamente estigmatizado de por vida.

Esto es una burla de parte de esas instituciones solapadas y defendidas por el gobierno federal. La Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, lejos de defender a los usuarios contra los abusos de las instituciones financieras, más bien está al servicio de ellas. Y así se encuentran todas las actividades económicas de la sociedad mexicana. Si se habla de los alimentos hay corrupción. Si es sobre la industria, el comercio y los servicios, igual. Todo es corrupción. El quinto poder, los medios de comunicación masiva, concentrados en unos cuantos dueños formando una verdadera oligarquía, no sólo mantienen la corrupción sino que la transmiten y promueven

constantemente a través de sus programas. Hay excepciones, pero no tienen un peso específico sobre la población [Canal 11 del Instituto Politécnico Nacional y Radio Universidad de la Universidad Nacional Autónoma de México, por mencionar sólo algunos de ellos].

Los principales representantes del periodo sonoreense que duró de 1920 a 1935 son Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Felipe Adolfo de la Huerta Marcor. Una de las principales características de ese periodo es la corrupción como actividad normal y preponderante. Ya los revolucionarios de Francisco Villa habían marcado ese camino, pero los sonorenses se volvieron verdaderos maestros de esa actividad que se ha convertido hasta el día de hoy en un cáncer para México.

2. Álvaro Obregón Salido y Plutarco Elías Calles Campuzano.

Álvaro Obregón Salido era un hombre de talento extraordinario, pero de nula cultura. Estuvo dedicado a los negocios del campo y fue alcalde de su pueblo en el gobierno de Porfirio Díaz. Era moderado en su desempeño, y su aspiración fue imitar los métodos oportunistas de Díaz, por eso nunca aplicó las leyes contra el clero expresadas en la constitución de 1857, promovidas por Juárez y su equipo. Para José Vasconcelos a Obregón se le puede considerar “un militar nato, un militar comparable a Cortés y, sin duda, el mejor soldado de México después de don Hernando.”³⁴

Hombre de comprensión rápida, pero reflexivo en sus decisiones, Obregón en sus primeros años de gobierno hizo grandes progresos en la mayoría de actividades del país; sin embargo, tuvo su cara oscura con el asesinato de Lucio Blanco y Francisco Villa, fraguados por Elías Calles. Incrementó el volumen de producción de petróleo procurándose gruesos ingresos que le permitieron realizar la gestión pública con tranquilidad económica. Durante su gobierno se inició la construcción de las carreteras a Puebla, a Acapulco y la de Laredo. Asimismo, se terminó la construcción del ferrocarril de la costa de occidente. Con Obregón, se invirtieron en Educación Pública hasta cincuenta millones de pesos (mucho

³⁴ Vasconcelos, José, *Breve Historia de México*. Quinta edición, Ediciones Botas, México 1944, pág. 517.

menos que Argentina y Cuba, por ejemplo), pero que por desgracia hacia el fin de su periodo presidencial se redujo sustancialmente a veintisiete millones de pesos.

En los primeros años del gobierno de Obregón, durante el ministerio de Vasconcelos, se hicieron esfuerzos serios para educar al país. La hacienda pública a cargo de Adolfo de la Huerta se moralizó como en los tiempos de Díaz y de Madero. Respecto al reparto agrario, Obregón otorgó tierras a numerosos pueblos sin abusar de las confiscaciones. Durante el gobierno de Obregón funcionaron escuelas católicas, no obstante el mandato constitucional, y sobrevivieron los conventos y demás organizaciones católicas. Sin embargo, la ambición cegó a Obregón y para continuar en el poder aunque fuera por interpósita persona, eligió al peor de sus subordinados, al más impopular, a su coterráneo y amigo personal Plutarco Elías Calles, jefe de la policía de Agua Prieta, en donde abusaba de su puesto y mandaba colgar a sus enemigos personales sin mediar juicio alguno y de manera sumaria. De ministro de Venustiano Carranza pasó a jefe de la rebelión contra Carranza. Siempre manifestó su desacuerdo con el clero católico y ante el hecho de que era ferviente defensor de los designios de la Constitución contra la religión católica, el pueblo lo apodó el Turco.

Abusando del poder de su puesto, como ministro de Gobernación empezó a formar un partido político de funcionarios públicos y obreros de las fábricas del gobierno en una organización llamada Confederación Regional Obrera Mexicana. De por sí ya enriquecido cuando fue gobernador de Sonora, se convirtió en el abanderado del obrerismo y favorito de Washington.

Como testaferro de Obregón, quien lo propuso como candidato a la presidencia del país en contra de Adolfo de la Huerta, que era el favorito del pueblo mexicano casi de manera unánime, por haber demostrado en su cargo como presidente de la república honestidad y prudencia, Calles era repudiado por la mayoría de los jefes del ejército quienes pugnaron por el camino de la rebelión. Lo que obligó a Obregón a combatir a más del sesenta por ciento de jefes del ejército que se insurreccionaron y a los cuales uno a

uno fue derrotando gracias a su pericia guerrera y al hecho de que no estaban organizados, aunado a que cada uno de esos jefes tenía sus propias ambiciones. La mayoría de ellos fueron pasados por las armas con el propósito de dar castigo ejemplar y deshacerse de enemigos potenciales futuros.

Para poder sostener a Calles en el poder, Obregón necesitaba la aprobación y el reconocimiento de Washington, por lo que pactó con los americanos, como siempre, en perjuicio de la nación mexicana, mediante los tratados confusos denominados Warren y Pani, este último ministro de Relaciones Exteriores de México en el gabinete de Obregón.

Los americanos pusieron, entre otras condiciones, la derogación de las leyes agrarias por lo que se refiere a los intereses norteamericanos y el reconocimiento de la retroactividad de las leyes del petróleo en lo que afectaban a compañías extranjeras. Otra exigencia de Washington fue que en caso de expropiación de tierras en poder de norteamericanos el pago se haría en efectivo y no en bonos de la deuda agraria. Ello evitaba que se expropiaran tierras en poder de norteamericanos debido a que el gobierno no tenía dinero para indemnizarlos. Así, Obregón da el primer paso para que los ciudadanos norteamericanos se hicieran de tierras en perjuicio del pueblo de México, como ya lo había hecho Porfirio Díaz durante su gobierno. No obstante que el Senado mexicano no aceptó tal pacto e imposición norteamericana, Obregón mediante acciones represivas de sus secuaces plagió a varios senadores y el senador Field Jurado, quien se oponía a los tratados, fue asesinado frente a su casa. Por tanto, el Senado no intervino más y los tratados fueron aprobados bajo el terror de la Ley Marcial y en lo oscuro, como ocurre con frecuencia en el país.

Cuando vino el cambio de gobierno, llama la atención el hecho de que asistieron a la toma de poder de Calles en el Estadio Nacional, más de cinco mil excursionistas norteamericanos, la mayoría de ellos miembros de la "American Federation of Labor". Calles era recordado por haber ametrallado obreros en Cananea, y mandado asesinar al líder socialista Lázaro Gutiérrez de Lara, miembro de la "American Federation", cuando era

gobernador de Sonora durante el gobierno de Carranza. En un ambiente de terror se produjo el cambio. Todo el gabinete había sido nombrado por Obregón, y Calles sólo era un esbirro más de aquel.

Calles, al principio de su mandato, con astucia, dejó que Obregón hiciera grandes negocios, ya que su debilidad era el dinero. Grandes extensiones de tierra de Sonora y un ferrocarril, el de Yavaros, pasaron a ser propiedad de Obregón mediante contratos fraudulentos. Incursionó en el negocio del garbanzo, lo que lo hizo odioso a sus propios coterráneos de Sonora y en el que obtuvo grandes ganancias. Durante una conversación con el novelista Vicente Blasco Ibáñez, Obregón le platica con cierto dejo de burla: "En Sonora, dice Obregón, era comerciante en garbanzo y hubiera llegado a millonario. 'Pero la Revolución me perjudicó –añade con amargura–, pues me dediqué a militar y he llegado a general.' Blasco Ibáñez sabe que ya cumplió sus deseos de ser millonario con el monopolio del garbanzo, cuyo precio él fija, que por algo 'se es héroe y se ha perdido un brazo en defensa de la Constitución'. –'A usted le habrán dicho que soy algo ladrón' –expresa 'El Manco'–. 'Sí, se lo habrán dicho indudablemente. Aquí todos somos un poco ladrones. Pero yo no tengo más que una mano, mientras que mis adversarios tienen dos. . . ¿Usted no sabe cómo encontraron la mano que me falta? Después de hacerme la primera cura, mis gentes se ocuparon en buscar el brazo por el suelo. Exploraron en todas direcciones, sin encontrar nada. ¿Dónde estaría mi mano con el brazo roto?' 'Yo lo encontraré –dijo uno de mis ayudantes, que me conoce bien–. Ella vendrá sola. Tengo un medio seguro.' Y sacándose del bolsillo un azteca. . . lo levantó sobre su cabeza. Inmediatamente salió del suelo una especie de pájaro de cinco alas. Era mi mano, que, al sentir la vecindad de una moneda de oro, abandonaba su escondite para agarrarla con un impulso arrollador." Sigue Obregón contándole anécdotas a Blasco Ibáñez: –"¿Usted sabe cómo le robaron el reloj al Ministro de España?" "Y relató que acababa de presentar sus credenciales el nuevo diplomático y Carranza lo obsequió con un banquete en Chapultepec. En medio de la comida, el ministro se llevó una mano al chaleco y palideció. Gritó que le habían robado su

reloj y sobrevino un silencio completo. Miró a Obregón sentado junto a él pero del lado donde le faltaba el brazo. Al lado opuesto estaba el general Cándido Aguilar, pero aunque éste no es manco, tiene una mano paralizada. No cesó de lamentarse. 'Esto no es gobierno –se decía–. Esto es una cueva de ladrones.' Y al levantarse la mesa, don Venustiano, grave y venerable, le entregó la alhaja diciéndole: 'Tome usted y calle de una vez.' El diplomático no salía de su asombro. El señor Carranza no estaba sentado a su lado, sino frente a él. Y gritó con sincera admiración:

–¡Ah, señor Presidente! Por algo le llaman a usted el Primer Jefe! [sic].³⁵

Lo extraordinario de este tipo de historias, aún cuando sólo hubieran sido chistes sociales, no es su contenido en sí mismo, sino el hecho de que sean el tema de los personajes de mayor rango del gobierno mexicano y lo que reflejan al oído y la vista de cualquier individuo: corrupción hasta la médula. Efectivamente, la ambientación y la forma de la narración le dan la razón al ministro español, más que una reunión de gobierno era “una cueva de ladrones”.

Mientras tanto Calles se dedicaba a la persecución religiosa. Acabó por entablarse una competencia entre ambos hombres, Calles y Obregón, en perjuicio del país. Calles tenía carta blanca para cometer todo tipo de arbitrariedades utilizando la fuerza bruta, pero no podía nombrar ni a su propio secretario particular. Ciudadanos de todas las clases sociales eran sacados de sus domicilios con lujo de fuerza y asesinados y desaparecidos los cadáveres, ya fuera por venganza personal o por supuesta conspiración contra Calles. Todo tipo de crímenes y vejaciones se cometieron en el gobierno de Calles y nadie tenía segura la vida ni sus bienes durante tal régimen, incluso ni el propio Obregón.

Por lo que se refiere a la Educación Pública, Calles asignó sólo la mitad del presupuesto que le asignaba Obregón; ello habla del nivel de atención que representaba para él la educación. Respecto al agro Calles únicamente cumplía con los mandatos constitucionales y no incorporó reforma alguna; al contrario, con el fin de enriquecerse, y

³⁵ Taracena, Alfonso, *La Verdadera Revolución Mexicana (1918 – 1921)*, Editorial Porrúa, México, 1992, págs. 193, 194.

enriquecer a sus compinches, ordenó la ocupación de tierras y una serie de expropiaciones que produjeron pánico entre la población. El propietario que era expropiado, si se inconformaba era acusado de cristero, de rebelde y era fusilado. En el interior del país los caciques hacían lo mismo. El que poseía algo se vio obligado a vender o doblegarse al juego de Calles, menos los extranjeros que aprovechando la situación compraron regaladas grandes extensiones de tierra. Una gran parte de las mejores tierras del país pertenecen aún, hoy día, a los extranjeros, en su mayoría norteamericanos.

En cuanto al petróleo, Calles aceptó que todas las concesiones petroleras quedaran transformadas en alquileres por un tiempo de noventa y nueve años renovables, al finalizar éstas, por igual periodo de tiempo. Todo esto se anunció como un triunfo del gobierno mexicano, [tal como ocurrió muchos años después en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari respecto al Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica]. Calles finalmente se convirtió en un pelele de Washington al grado que “durante mucho tiempo el ministro de Hacienda de Calles, un tal Montes de Oca, perito contador, estuvo tomando el acuerdo, directamente de la embajada yankee, a donde concurría cada semana para conferenciar con los ‘expertos’ de la embajada y recabar los acuerdos del embajador. Era la primera vez que las finanzas de México se decidían de esta suerte en una embajada extranjera, y a esta política se le llamó ‘un triunfo diplomático, una conquista de la amistad y el acercamiento con el país vecino’. Tan inocente llegó a parecer a todos esta renuncia de la soberanía mexicana, que la situación, lejos de conservarse secreta, fue proclamada.”³⁶

Algo similar ha estado ocurriendo con los últimos presidentes de México, aunque no asiste abiertamente el Secretario de Hacienda mexicano a la embajada norteamericana. Cuando Calles viajó a Nueva York e hizo unas declaraciones, Francisco Bulnes escribe en un diario de la capital su crítica sobre las mismas. Lo que llama la atención de ellas es que pareciera que las está haciendo en la actualidad sobre las mismas condiciones. Cuando

36 Vasconcelos, José, *op. cit.*, pág. 545.

Calles declara que México tiene un gobierno honesto, replica Bulnes que “no puede llamarse honesto un gobierno en que el Poder Legislativo Federal ha decretado para sus miembros mil pesos mensuales de sueldo, retribución exagerada para representados indigentes; no puede llamarse honesto ese Poder Legislativo que se decreta dos mil quinientos pesos de gastos de representación para el Centenario, por cabeza, falta de pudor contra la que han protestado ya varias legislaturas de los Estados”. Por culpa de nuestras leyes, los extranjeros capitalistas “por unanimidad se han declarado rancios (sic), atrasados, llenos de horror por las doctrinas modernas sobre la propiedad, creadas por nuestros radicales” y en vez de admirar nuestra mentalidad legislativa “han declarado, las doctrinas modernas, doctrinas de robo; a nuestras leyes radicales las han declarado leyes de ladrones y a las garantías que se les ofrecen, las consideran ruedas de molino de mal olor y sabor.”³⁷

Finalmente, en cuanto a la guerra cristera, Calles aceptó el Plan del embajador norteamericano Dwight Morrow, quien además de las finanzas del país también intervenía en la política interior de México, al inducir a los obispos mexicanos desterrados en Estados Unidos a aceptar dar por terminada la rebelión cristera y aceptar los reglamentos a la Constitución expedidos por Calles.

Al morir Obregón en julio de 1928, asesinado por un caricaturista fanático católico, Calles decidió no figurar como candidato a la presidencia ante las próximas elecciones e impuso a la fuerza a Emilio Portes Gil, el cual fue elegido presidente provisional por unanimidad en la Cámara. Gobernó con un gabinete impuesto por Calles que sólo a él obedecía, como le ocurrió al mismo Calles con Obregón. Más adelante para las elecciones de noviembre de 1929, el candidato independiente, José Vasconcelos, ex ministro de Educación Pública de Obregón y veterano maderista, fue derrotado debido a que el ministro de Guerra, Joaquín Amaro, ordenó a todo el ejército que apoyaran al candidato oficial, impidiendo que los seguidores de Vasconcelos pudieran votar.

37 *Ibid.*, págs. 375, 376.

El candidato independiente se declaró a sí mismo presidente legítimo e invitó a la rebelión al pueblo de México, en el Plan de Guaymas, pero no consiguió seguidores, por lo que se vio obligado a huir a los Estados Unidos. Ahí fue presionado por la prensa y el gobierno norteamericano viéndose obligado a trasladarse a Sudamérica para continuar desde ahí con su posición rebelde, aunque sin éxito. Así, fue electo Pascual Ortiz Rubio. Calles fue llamado el “Jefe Máximo de la Revolución”, pero en realidad era un pelele de Washington. Calles y sus secuaces provocaron un caos financiero que aprovecharon para devaluar la moneda y robarse todo el oro que era la base monetaria, cambiándola por papel. La devaluación fue del cincuenta por ciento y quedó el país sin oro. Tal maniobra fue aclamada como un triunfo, como ocurrió muchos años después durante el gobierno de Carlos Salinas, cuando además de otras trastadas económicas, le quitó tres ceros al peso provocando que los ahorradores, de la noche a la mañana, perdieran sus ahorros al convertirse su dinero de miles a pesos (si tenían ahorrado, por ejemplo, cien mil pesos ahora se habían convertido en sólo cien pesos). Por simple gusto o capricho Calles le pidió la renuncia a Ortiz Rubio y en su lugar obligó a la Cámara de Diputados, dominada por él, a nombrar por unanimidad al general Abelardo L. Rodríguez, quien era “socio de Calles en la explotación de los garitos y centros de vicio de la frontera de la Baja California. El nuevo presidente se había criado en Arizona, en territorio yankee; sus únicas letras eran dos o tres cursos primarios, en escuela de los Estados Unidos, por lo que hablaba mejor el inglés que el español.”³⁸

Qué ironía, un México-americano, iletrado, un “pocho” inculto, se convertía en presidente de México. Tipo sin escrúpulos acumuló riqueza convirtiéndose en uno de los hombres más ricos del país, como sigue ocurriendo hasta el presente con nuestros presidentes y su séquito de ladrones. Plutarco Elías Calles entraba y salía de cada gabinete presidencial ya fuera como ministro de Guerra ya como secretario de Hacienda, siempre como el poder detrás del presidente en turno. Esa etapa se conoció como el Maximato. En

³⁸ *Ibid.*, pág. 555.

su época existen sólo cuatro generales con cierta fuerza: Joaquín Amaro, Lázaro Cárdenas, Juan Andreu Almazán y Saturnino Cedillo Grimaldo, todos subordinados a Calles.

Llega el momento de las elecciones de 1934 y hay dos candidatos que luchan entre sí para ser aceptados por Plutarco Elías Calles: Manuel Pérez Treviño, cercano a Calles, ex gobernador de Coahuila de 1925 a 1929, y presidente del Partido Nacional Revolucionario (PNR), y Lázaro Cárdenas, quien ha pasado por diversos puestos de alto nivel. Calles se decide por Cárdenas quien ha mostrado gran disciplina. El 5 de junio de 1933, Cárdenas acepta la precandidatura a la presidencia y logra la presidencia en diciembre de 1934.

Entre 1935 y 1936 Cárdenas relevó de su cargo a 14 gobernadores por desaparición de poderes, anulación de elecciones o licencia y el 8 de febrero indulta a todos los procesados por motivos políticos encerrados durante el Maximato. El 10 de abril de 1936, Calles, Morones, Luis León y Melchor Ortega, son expulsados del país debido a un atentado dinamitero al tren correo a Veracruz, atribuyendo la culpa al grupo callista. Así termina el Maximato, o sea, la época del poder de Calles detrás del poder presidencial.

3. Adolfo de la Huerta Marcor

Otro sonorenses, aunque no corrupto como los ya mencionados, es Felipe Adolfo de la Huerta Marcor, quien nació en el puerto de Guaymas, Sonora, el 26 de mayo de 1881. Participó en grupos políticos anti-reeleccionistas de Guaymas que eran encabezados por José María Maytorena. En 1906 se incorporó al Partido Liberal Mexicano y apoyó económicamente la publicación del periódico Regeneración. En 1909 se afilió al Club Anti-reeleccionista de su localidad, donde fungió como secretario. A la caída de Porfirio Díaz, fue elegido como diputado local y colaboró en la pacificación de los yaquis. Al suscitarse la Decena Trágica, formó parte del grupo que acompañó a Madero del castillo de Chapultepec al Palacio Nacional. Fue diputado por Guaymas al congreso local de Sonora, enlace entre las fuerzas armadas de su estado natal y Venustiano Carranza y mediador de la tribu yaqui. En septiembre de 1913, Carranza lo nombró oficial mayor de la Secretaría

de Gobernación, y en agosto de 1915, titular de la misma, cargo que desempeñó hasta abril de 1916.

En mayo de 1916 de la Huerta fue nombrado gobernador provisional del estado de Sonora por Venustiano Carranza. Entregó el poder en junio de 1917. Durante su breve administración, Adolfo dio fin a diversos conflictos con las empresas mineras, ferroviarias y agrícolas de capital extranjero. En su primer informe de gobierno su programa incluía mejoramiento de puertos y vías de comunicación; promulgó de leyes y decretos en favor de la agricultura, las relaciones laborales y la recaudación fiscal; creó dos escuelas rurales; edificó un instituto de educación superior, e instauró una política para promover el empleo de la población local.

En 1916 organizó un contingente militar para detener el avance por territorio mexicano de la expedición punitiva bajo el mando del general John J. Pershing, enviada por el gobierno norteamericano, en persecución de Francisco Villa después de que éste atacó Columbus, Nuevo México.

El mismo año, a solicitud del presidente Carranza, de la Huerta regresó a la Oficialía Mayor de Gobernación y fue electo senador por Sonora en el período de 1918 a 1922. A los pocos meses se separó del Senado para ocupar el Consulado General de México en Nueva York. Desde este puesto colaboró con el embajador en Washington, el ingeniero Ignacio Bonillas, y atendió los problemas de carácter internacional creados con motivo de la Primera Guerra Mundial. Dejó el cargo para figurar como candidato a gobernador constitucional del estado de Sonora por el Partido Revolucionario Sonorense para el periodo de 1919 a 1923. Ocupó la gubernatura el 1° de septiembre del mismo año.

Tras el apoyo de Carranza brindado a la candidatura del ingeniero Ignacio Bonillas para que le sucediera en el cargo, de la Huerta se distanció de él, aunque ya en 1920 se había unido al Plan de Agua Prieta, que era apoyado por generales prominentes de Sonora (Álvaro Obregón, Joaquín Amaro y Plutarco Elías Calles) y de otros estados. El Plan desconocía al gobierno central y nombraba a de la Huerta jefe supremo del Ejército Liberal

Constitucionalista. El plan triunfó, Carranza renunció y se ocultó en la sierra de Tlaxcalantongo, Puebla, donde fue asesinado el 21 de mayo de 1920.

Adolfo de la Huerta fue presidente provisional desde el 1 de junio hasta el 30 de noviembre de 1920, y durante esos seis meses se propuso reorganizar el gobierno, lograr la paz interna y convocar a elecciones generales para renovar el poder ejecutivo y legislativo. De la Huerta adoptó una actitud conciliadora hacia los grupos disidentes y reconoció la fuerza militar de quienes lo apoyaron. La formación de su gabinete fue muestra de esa intención, ya que estuvo integrada por algunos representantes de grupos revolucionarios. La pacificación del país significó la eliminación de los jefes militares partidarios de Carranza, sobre todo los más destacados como Pablo González, Cándido Aguilar y Manuel M. Diéguez (que fueron relevados de su mando y exiliados), y la incorporación de sus tropas al ejército federal controlado ahora por sonorenses. El siguiente paso fue buscar la reconciliación de zapatistas y villistas. A los primeros, se le incorporó al ejército federal en calidad de División del Sur. A los segundos, se negoció que las unidades villistas fueran disueltas a cambio de que el gobierno les otorgara un reparto de tierras a los soldados veteranos. A Pancho Villa se le ofreció una hacienda en Durango donde tendría la oportunidad de incorporarse a la vida civil como terrateniente. Tras varias negociaciones Villa aceptó y el 28 de julio firmó el acta de rendición; un mes después se estableció en la Hacienda de Canutillo.

Después de que entregó el mando de sus tropas y quedó licenciado del ejército, Álvaro Obregón reanudó su campaña electoral interrumpida por la lucha contra Carranza, y aunque el Partido Nacional Republicano postuló al ingeniero Alfredo Robles Domínguez como candidato a la presidencia, la victoria obregonista era inminente porque tenía a su favor una enorme red de apoyos compuesta por numerosas organizaciones estatales. Adolfo de la Huerta le entregó tranquilamente el poder a su sucesor, Álvaro Obregón. De la Huerta figuró en el gabinete obregonista como secretario de Hacienda. Entabló negociaciones con el Comité Internacional de Banqueros en Nueva York y logró reanudar el

servicio de la deuda pública exterior. Como consecuencia de sus esfuerzos, en 1922 se firmaron los tratados De la Huerta-Lamont que reducían las responsabilidades contraídas en materia de deuda externa. De la Huerta tuvo fricciones con el presidente Obregón a raíz de la firma de los Tratados de Bucareli en 1923, pues consideraba que los Tratados atentaban contra la soberanía de México.

Los Acuerdos de Bucareli, firmados en 1923, se consideran uno de los documentos políticos que más claramente muestran el dominio que los Estados Unidos de América tuvo sobre el gobierno de la República Mexicana durante el siglo XX. El marco nacional dentro del cual el tratado fue firmado se caracterizó por la inestabilidad política y las constantes asonadas militares. Uno de los orígenes de la relativa debilidad del gobierno de Álvaro Obregón provenía del hecho de que los Estados Unidos no habían reconocido el régimen post-revolucionario.

La Constitución de 1917, con una marcada influencia socialista y nacionalista había perjudicado muchos intereses estadounidenses por lo cual los presidentes de aquel país se negaron a reconocer como legítimos a los presidentes de México Venustiano Carranza y Álvaro Obregón y además exigían la derogación de varios artículos o al menos que no fuesen retroactivos. El tratado fue firmado por Álvaro Obregón el 13 de agosto de 1923 y en él se dispuso que las propiedades agrícolas expropiadas a estadounidenses se pagarían con bonos si no eran mayores a 1755 hectáreas, y en efectivo y de inmediato si eran mayores. El artículo 27 no era retroactivo para los estadounidenses que hubiesen adquirido sus concesiones antes de 1917 lo cual les permitía seguir extrayendo y vendiendo petróleo.

Uno de los puntos más denigrantes del tratado es que el estado mexicano se comprometía a no desarrollar industria petrolera, bélica, aérea o marítima durante los siguientes 75 años. A cambio los estadounidenses venderían productos ya manufacturados a México a precio preferencial. La novela "Los protocolos secretos. De Versalles a Bucareli", del autor Adolfo Arrijo Vizcaíno, expone la teoría que el tratado de Bucareli fue

una adaptación de los Tratados de Versalles que fueron impuestos a Alemania tras su derrota en 1918 y que intentaban prevenir que este país volviese a convertirse en una potencia.

Hasta donde se sabe, el tratado tiene una cláusula de confidencialidad de 100 años por lo cual sólo podrá ser conocido hasta el 2023.³⁹

De la Huerta, renunció a su cargo en el gabinete y aceptó su candidatura presidencial por el Partido Nacional Cooperativista para contender contra el general Calles. Se trasladó a Veracruz desde donde lanzó un manifiesto que desató la rebelión delahuertista. El movimiento no tuvo éxito y de la Huerta se retiró a Estados Unidos. En el exilio, Adolfo y su esposa pasaron limitaciones económicas muy fuertes. Por esa razón el matrimonio de la Huerta, abrió una escuela de canto cercana a Hollywood. Adquirió fama y renombre, y su situación económica mejoró mucho, lo cual permitió a de la Huerta darle a su familia una vida digna. Tras haber estado 11 años en el exilio, en 1935, Adolfo y su familia regresaron a México durante el sexenio de Lázaro Cárdenas. Posteriormente, ocupó la Dirección de Pensiones en los gobiernos del Manuel Ávila Camacho y de Miguel Alemán Valdés, y fue Visitador General de Consulados durante el mandato de Adolfo Ruiz Cortines.

Adolfo de la Huerta falleció el 9 de julio de 1955, en la ciudad de México, a la edad de 74 años, sus restos descansan en el Panteón Francés de Legaria, en la Ciudad de México. Es en este largo periodo de 15 años, exceptuando la etapa mencionada de Adolfo de la Huerta, que se enraíza en la nación mexicana la corrupción como una práctica común. Hay una clase media creciente que observa cotidianamente cómo los sonorenses y sus secuaces destruyen el país por medio de la corrupción en todas sus formas. Los medios de información de la época, en general, se someten al gobierno prefiriendo vivir de él que enfrentarlo. Los empresarios se coluden con los gobernantes manteniendo desde entonces grandes privilegios. Hoy día los descendientes de muchos sonorenses detentan

39 Casasola, Gustavo: *Historia Gráfica de la Revolución Mexicana. Tomo 1*, Editorial Trillas, Madrid, 1992.

grandes extensiones de tierra en muchas zonas del país, pero principalmente en los Estados norteños, específicamente en Sonora.

Después de la Revolución los caudillos militares se sucedieron promoviendo la corrupción dentro del gobierno y contaminando la sociedad en su conjunto. Adicionalmente, la influencia norteamericana en la cultura mexicana empezó a penetrar lentamente. La falta de preparación académica de la mayoría de los dirigentes del país y su gran incultura promovieron la corrupción y la ausencia de valores éticos y morales. Con el paso de los años, de manera gradual, la inmoralidad creciente entre los miembros del gobierno fue creando una “cultura” de la corrupción y de la ausencia de valores éticos en la sociedad de las principales ciudades del país. La gente al ver el ejemplo que daban los gobernantes perdían la confianza en ellos y en las instituciones que dirigían. El magisterio, que durante la época del Porfiriato brilló con luz propia copiando los moldes franceses, también, poco a poco, se fue degradando. El arribo de los sindicatos obreros y de los burócratas a una central, la CTM, coludida con los gobernantes, aceleró la corrupción y la pérdida de los pocos valores éticos que les quedaban a grandes capas de la sociedad.

La institucionalidad del cohecho denominado “mordida” en la sociedad, promovida por las instituciones cuyos principios éticos deberían ser modelo de ejemplo para los niños, los jóvenes y la sociedad en general, aceleró aún con mayor rapidez la podredumbre moral. Los maestros de escuela de los grados básicos como son la Primaria y la Secundaria, fueron degradándose por un sistema corrupto implantado en su seno por los dirigentes de la Secretaría de Educación Pública en complicidad con su Sindicato. Este hecho provocó que la educación magisterial se fuera degradando paulatinamente y consecuentemente la educación de los niños fue en demérito al grado que las materias más importantes para la formación integral de los muchachos desaparecieron de los planes de estudio. Estas materias fueron Educación Cívica, Civismo, Moral, Ética, Filosofía. La historia fue deformada a conveniencia de los gobernantes y toda clase de disparates hechos por éstos, sustentados en la corrupción, se manifestaron con abrumador cinismo ante la sociedad.

Los escasos valores éticos o morales fueron desapareciendo del acervo de prácticamente todos los individuos de la sociedad.

Capítulo II. Leyes vigentes para combatir y prevenir la corrupción.

Las principales leyes que de manera directa controlan la gestión pública son reglamentarias de la Constitución; pero la Carta Magna ya invoca ciertos principios que deberán respetar las leyes bajo su tutela. Así, empezaremos por revisar de manera sucinta este ordenamiento superior.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los artículos que tienen fuerte relación con la prevención de actos irregulares, tendenciosos o francamente ilícitos, son los que a continuación menciono: 108, en el que se define quiénes son servidores públicos y se explica que serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones; el 109, determina que se expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad; adicionalmente, 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; el 113, expresa que dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones; finalmente el 134, que enfatiza que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, las cuales, como ya se vio antes son tres: licitaciones públicas, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En los primeros nueve artículos de esta ley se trata de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Administración Pública Centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Componen la administración pública paraestatal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. Del artículo 10 al 25 se detallan la organización, facultades y funciones generales de las dependencias de Estado; se hace hincapié en el hecho de que las dependencias podrán auxiliarse de organismos desconcentrados, dependientes directamente de ellas, para conseguir sus fines. El artículo 26, específicamente determina para efectos administrativos las dependencias que reportan directamente a la Presidencia de la República y que son: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, todas con la misma preeminencia, aunque en el terreno de salarios y prestaciones al personal que las integra existen diferencias sustanciales entre ellas, además del peso específico que ocupan cada una de ellas en la agenda de la presidencia.

Del artículo 27 al 43 esta ley define el despacho de los asuntos que son de la competencia de cada una de las dependencias arriba mencionadas. Del artículo 45 al 50 se expresa lo relacionado con la Administración Pública Paraestatal, enfatizándose que son

organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Finalmente hay una serie de artículos transitorios que por decreto modifican muchos de los artículos de la ley. La importancia de esta ley consiste en que ninguna dependencia podrá crear nuevas instituciones, funciones, despacho de asuntos, sin subordinarse a lo que dicta ella. Muchos asuntos de responsabilidades compartidas entre diferentes dependencias durante el desarrollo de sus funciones pueden dirimirse al amparo de esta ley, aunque como ocurre con frecuencia, es la presidencia de la república la que realmente resuelve las controversias entre ellas.

3. Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este documento de suma importancia para el país y para toda la Administración Pública Federal, contiene las asignaciones del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio en curso. El Artículo 1, explica de manera general el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para el ejercicio fiscal vigente, expresando que éstos se realizarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en las disposiciones que, en el marco de dicha Ley, estén establecidas en otros ordenamientos legales y en este Presupuesto de Egresos. También se señala que la interpretación del presente Presupuesto de Egresos, para efectos administrativos y exclusivamente en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, corresponde a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, conforme a las disposiciones y definiciones que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En esta ley viene la asignación del presupuesto que cada dependencia de la administración pública centralizada y descentralizada debe recibir tanto en cuenta corriente como en gasto directo.

Asimismo, hace referencia a los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Muchos de estos recursos son asignados a los estados y municipios mediante fondos expresados en la Ley de Coordinación Fiscal y vigilados muy de cerca por la Auditoría Superior de la Federación, aunque de manera selectiva, ya que no tiene los recursos materiales y humanos para fiscalizar a todas las dependencias y entidades en toda la república.

Este documento normativo regula el gasto en todos los ámbitos de la Administración Pública, e incluye para el ejercicio 2010 disposiciones aplicables en materia de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal; observa los gastos por servicios personales (remuneraciones y prestaciones); la equidad de género; inversión pública; evaluación de desempeño; de las reglas de operación de los programas instituidos y de impacto social. Al final del documento se presentan los transitorios y las asignaciones presupuestales al detalle para todas y cada una de las dependencias y programas.

4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta ley expresa que las sanciones tienen la finalidad de mantener la obediencia de las normas, reponer el orden alterado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal, garantizar la buena marcha y el buen nombre de la administración pública, así como asegurar que la función pública sea ejercitada en beneficio de la sociedad. En la Administración Pública Federal, las instancias encargadas de vigilar el correcto ejercicio de la función pública son los órganos internos de control que dependen funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, pero económicamente de las propias dependencias que vigilan. ¿Azarosa contradicción o estratégica trampa?

Los principales artículos de esta ley, cuyo objetivo es sancionar al servidor público que falta a la normativa, son: el 6, que dice que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado; el 7, donde será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las

obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público; el 8, que nos habla de las obligaciones de los servidores públicos; el 9, que explica con todo detalle que el servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, una serie de obligaciones cuyo objetivo primordial es evitar conductas delictivas o en general ilícitas; el 13, el cual señala las sanciones por falta administrativa a la que se harían acreedores los servidores públicos; el 14, que expresa que para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta; el 15, en el que procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados; y finalmente el 16, en donde se declara que para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

- a) La amonestación pública o privada;
- b) La suspensión o la destitución del puesto;
- c) La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y
- d) Las sanciones económicas.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

Como se ve, existen ordenamientos y limitantes que inhiben el desempeño arbitrario y discrecional de los servidores públicos. Existen otras leyes (Ley Orgánica; Ley de Obras Públicas; Ley de Adquisiciones; Ley de Presupuesto, etc.), que coadyuvan a regular y limitar la gestión de los funcionarios públicos. No es por carencia de leyes que en México impera la corrupción, sino por falta de castigo a los que las evaden, las incumplen o las violan. México es un país de leyes, y yo diría de muchas leyes. El problema radica en que no son respetadas ni por la sociedad ni por quien debiera vigilar que se respeten. No es cuestión de ignorancia, analfabetismo o por la idiosincrasia del mexicano, ¡no! Es por falta de aplicación de las leyes en todos los órdenes de gobierno. Sabido es que los mexicanos de todos los estratos sociales que se encuentra en Estados Unidos por la razón que sea, en general, respetan los ordenamientos legales en todas sus manifestaciones. ¿Cuál es la razón de ello? Muy simple: saben que de no hacerlo les será aplicada la ley.

5. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En esta ley y en su reglamento se obliga a las dependencias a cumplir con el mandato de que la gestión pública debe ser completamente transparente, y de proporcionar toda la información que sea solicitada por cualquier ciudadano en todo momento, bajo ciertas reglas, a cualquier dependencia de la Administración Pública. Hay dos condiciones en esta ley por medio de las cuales se han escondido muchos servidores públicos y boicotean la obligación de proporcionar información al ciudadano. La primera de ellas es la información reservada; la segunda, la información confidencial.

Ambos artículos dan pie para que mucha de la información que necesita conocer la ciudadanía, y que puede ser importante para transparentar la gestión pública, nunca se de a conocer o cuando ello suceda ya nada se pueda hacer. Adicionalmente, el propio Instituto Federal de Acceso a la Información no tiene poder (ni voluntad) para obligar a los organismos federales, paraestatales, estatales y municipales a obedecer la ley y proporcionar a quien lo solicite la información requerida. Todo se convierte en un juego perverso entre instituciones públicas.

6. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Esta ley y su reglamento fueron emitidos con la finalidad de darle certeza jurídica al servidor público y con ello evitar lo que ocurría (y en cierto modo sigue ocurriendo, aunque con otras variantes), en toda la administración pública federal. Cada vez que había un cambio de funcionarios por razones diversas, el nuevo servidor público corría a casi todo el personal de su área y metía al personal incondicional a él. Esto lo entendían todos los empleados como el jefe y su equipo. Personal que le era fiel al jefe y escondía, solapaba y desvirtuaba las trapacerías de éste o abiertamente robaba en complicidad con él. Este sistema promovía la corrupción en todas sus formas ya que el jefe y sus compinches trataban de aprovechar al máximo su paso por esa dependencia, robando y saqueando todo lo que más podían.

La nueva ley intenta evitar ese fenómeno, pero hoy en día eso ha sido infructuoso. Mediante el artículo 34 de la ley del servicio profesional de carrera, los jefes del puesto vacante ponen a uno de sus incondicionales, realizan después el concurso de la plaza e invariablemente lo gana él. Ya en otro apartado comento con mayor detalle este fenómeno. Lo que se buscaba para mejorar la calidad de la gestión pública se perdió.

Otro objetivo del servicio profesional de carrera consistía en reclutar a personal de empresas privadas o de escuelas particulares, además de las públicas, a fin de enriquecer el quehacer público, pero también se perdió. Los exámenes que ponen en los concursos están hechos para que sólo personas con gran experiencia dentro del sector público los pueda superar (esto es un supuesto, ya que el examen lo elabora el jefe del puesto y lo prepara de manera tal que sólo lo aprueba su incondicional, amigo o interesado).

7. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Estas dos leyes son muy semejantes y, de hecho, hasta hace pocos años, ambas conformaban una sola. Las ventajas de las dos leyes (y sus respectivos reglamentos), consisten en que llevan de la mano al funcionario para desarrollar su trabajo. Únicamente respetando cada uno de los artículos de la ley y de su reglamento, se pueden adquirir

bienes y servicios o ejecutar obras públicas sin menoscabo de la calidad, del tiempo de ejecución y de la forma. Desafortunadamente, muchos servidores públicos, por ignorancia, por negligencia, mala fe o colusión con los licitantes, ejecutan mal los actos de licitación, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, que son las tres modalidades de adquirir bienes o servicios, ejecutar obras o adjudicar contratos dentro de la administración pública.

Por estas razones se dice que el servidor público será tan eficiente como las leyes se lo permitan. No se puede hacer más allá de lo que la normativa permite, ya que de otro modo se puede caer en contravención de la ley.

De casi todos los principales ordenamientos legales que rigen el quehacer público federal, existen en el terreno estatal y municipal una copia al carbón de ellos; aunque en la mayoría de éstos, con variaciones en forma y fondo a la conveniencia de sus propios y, generalmente, aviesos intereses.

Capítulo III. Instituciones de fiscalización y nuevas leyes

Las dos principales dependencias de la Administración Pública Federal creadas ex profeso para fiscalizar y auditar a los gobiernos federal, estatal y municipal son la Secretaría de la Función Pública, dependiente del ejecutivo federal, y la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Dos leyes van en la misma dirección: la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Administración Pública Federal.

1. Secretaría de la Función Pública

Esta secretaría tiene como misión principal, revisar, auditar y fiscalizar a toda la administración pública federal centralizada y paraestatal, por ser un organismo de control. Sus principales funciones son las que le encomiendan las leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal; de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; General de Bienes Nacionales; del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. Sus facultades más importantes son: formular y someter a la consideración del Secretario las políticas, estrategias y criterios que impulsen el establecimiento de acciones en materia de transparencia de la gestión pública, rendición de cuentas y participación ciudadana para el combate a la corrupción en las dependencias, las entidades y la Procuraduría; coordinar, dar seguimiento y evaluar las acciones que realicen las dependencias, las entidades y la Procuraduría en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para el combate a la corrupción; proponer e instrumentar las campañas de difusión de la Secretaría, en materia de transparencia, rendición de cuentas, integridad y combate a la corrupción.

Otras de sus facultades son: llevar el control y dar seguimiento a la determinación y atención de las observaciones y acciones de mejora derivadas de las auditorías y revisiones de control que realicen las diversas instancias fiscalizadoras, así como del registro de las recuperaciones, ahorros, reducción de costos, generación de ingresos adicionales u otros logros derivados de la intervención de los órganos internos de control; proponer un programa anual general de auditorías y visitas de inspección a las dependencias, las entidades y la Procuraduría, a los fideicomisos públicos no paraestatales, mandatos y contratos análogos, así como de verificaciones a órganos internos de control. Ordenar y realizar en forma directa auditorías y visitas de inspección a las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como a los fideicomisos públicos no paraestatales, mandatos y contratos análogos, a fin de promover la eficacia en su gestión, propiciar la consecución de los objetivos contenidos en sus programas; dar seguimiento a las observaciones determinadas en las verificaciones a las áreas de auditoría interna de los órganos internos de control de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como de las auditorías practicadas a entidades, fideicomisos públicos no paraestatales, mandatos y contratos análogos en los casos en que así lo determine.

Además, la Secretaría de la Función Pública, tiene las facultades de: comunicar a la Contraloría Interna de la Secretaría, los hechos de que tenga conocimiento con motivo de las verificaciones que realice, y de los que puedan desprenderse presuntas responsabilidades de los titulares de los órganos internos de control o de sus áreas de auditoría, responsabilidades o quejas; ordenar investigaciones respecto de la conducta de servidores públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado que pueda implicar inobservancia de las obligaciones previstas por el ordenamiento legal en materia de responsabilidades, bien de oficio, por irregularidades detectadas en auditorías o previa denuncia o queja; determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades.

Por último, son facultades de la Secretaría de la Función Pública: fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, así como presentar las denuncias, formular las querellas respectivas en el supuesto de detectar conductas que puedan ser constitutivas de delito; recibir, tramitar y resolver, en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, las inconformidades que presenten los particulares con motivo de los actos del procedimiento de contratación, realizados por la Secretaría y su órgano desconcentrado, así como realizar las investigaciones de oficio que resulten pertinentes a partir de las inconformidades de que conozca; recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Secretaría o de su órgano desconcentrado y ordenar la práctica de las investigaciones, actuaciones y demás diligencias que se requieran.”⁴⁰

Como se ve de su Reglamento Interior, la Secretaría de la Función Pública puede auditar en cualquier momento a las instituciones federales y paraestatales, cosa que no puede hacer la Auditoría Superior de la Federación. La Secretaría de la Función Pública puede efectuar auditorías de obras públicas y de adquisiciones de cualquier año. Incluso, la Secretaría de la Función Pública puede hacer auditorías de acompañamiento, que son en donde los auditores están permanentemente revisando y participando en todos los procesos de las licitaciones públicas, invitaciones a cuando menos tres personas y adjudicaciones directas, que son las tres modalidades por medio de las cuales se adjudican los contratos de obras públicas y de adquisiciones; pero también esos auditores participan en todo el proceso de contratación, ejecución de la obra, la adquisición de bienes y servicios hasta su entrega a entera satisfacción de la dependencia o entidad. Todo ello mediante lo estipulado en dos leyes: la de obra pública y servicios relacionados con la misma y la de adquisiciones y servicios relacionados con la misma, así como con sus dos reglamentos respectivos y una normativa más, por debajo de dichos reglamentos,

⁴⁰ Decreto por el que se expide el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública* y se reforma el *Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales*.

denominada políticas, bases y lineamientos en materia de obras públicas y de adquisiciones respectivamente, conocidos como POBALINES por sus siglas.

2. Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, es la entidad superior de la Federación que tiene a su cargo la fiscalización de la Cuenta Pública. Está regida fundamentalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Entre sus principales funciones están solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a los particulares, sean éstos personas físicas o morales, la información que, con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública, se requiera. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesarios, convenios con las entidades fiscalizadas, las legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización de los recursos federales, así como convenios con los organismos nacionales e internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas, o con éstas directamente, con el sector privado y con los colegios de profesionales, instituciones académicas e instituciones de reconocido prestigio de carácter multinacional, con apego a las disposiciones jurídicas aplicables.

Una función muy importante consiste en solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Otras funciones relevantes de la Auditoría Superior de la Federación son: revisar la Cuenta Pública del año anterior; designar a los auditores encargados de practicar las auditorías a su cargo y, en su caso, a los que han sido habilitados mediante la contratación de despachos o profesionales

independientes, en términos de lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Asimismo, formular las recomendaciones y acciones promovidas que deriven de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública, las que remitirá a las entidades fiscalizadas, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Solventar o dar por concluidas las recomendaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública que hayan sido atendidas.

Igualmente, resolver el procedimiento para fincar las responsabilidades resarcitorias previsto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, por las irregularidades en que incurran los servidores públicos, las personas físicas o morales, públicas o privadas, por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero que afecte a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales. Promover ante las autoridades competentes el fincar otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de las entidades fiscalizadas. Ser el enlace con la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. Realizar el análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera. Por último, aprobar el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública respectiva, así como sus adecuaciones y modificaciones.⁴¹

Como se puede apreciar en el reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación, su ámbito de acción está limitado, ya que a diferencia de la Secretaría de la Función Pública, no puede efectuar auditorías de acompañamiento ni revisiones de más allá del año previo a la cuenta pública. Ello provoca que su alcance sea pequeño. Adicionalmente, los recursos financieros que se le asignan no alcanzan para cubrir las necesidades de revisión y control de toda la cuenta pública asignada a la administración

⁴¹ *Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación*, Cámara de Diputados, 26 de agosto de 2009.

pública federal, estatal y municipal a que tiene obligación y responsabilidad de auditar y fiscalizar. Por otro lado, los auditores superiores responden por lo general a los intereses de la Cámara de Diputados lo que hace su gestión limitada y sesgada. Al igual que la Secretaría de la Función Pública, salvo excepciones, los servidores públicos que son llamados a solventar malos manejos y responsabilidades administrativas y penales corresponden de mandos medios hacia abajo, raramente algún funcionario de alto nivel. Por otro lado, como su trabajo de fiscalización está tan limitado en todo el territorio nacional, existen fuertes desviaciones de recursos que no cumplen su propósito social, cosa que les conviene a los gobiernos corruptos. Una parte de la solución a este problema podría ser darle a la institución autonomía de gestión y financiera.

3. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003; la última reforma publicada fue el 9 de enero del 2006. Esta Ley tiene como objetivo establecer las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Las entidades del sector paraestatal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base esta ley.

Pretende esta Ley ser un mecanismo que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la administración pública, basado en el mérito y las capacidades individuales. El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. Los fundamentos legales y éticos sobre los que se regirá la Ley son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. Prácticamente, todos estos calificativos son pasados por alto en el proceso de aplicación de la Ley durante las etapas de reclutamiento y selección de personal. En el siguiente capítulo menciono algunas irregularidades que impiden que se cumpla con estos principios rectores del Sistema.

Los servidores públicos de carrera son clasificados en eventuales y titulares. Los eventuales son los que se encuentran en su primer año de desempeño, los que ingresaron con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio. La realidad es que la excepcionalidad dejó de serlo debido a que la mayoría de los puestos vacantes son dados a personas del interés personal del jefe del puesto mediante ese artículo 34. El interesado en obtener una plaza, ingresará al sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley.

Los rangos que considera la Ley van de Enlace a Director General, acordes con el Catálogo de puestos de la Administración Pública. El sistema no comprenderá al personal de la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica, los gabinetes de apoyo y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios. Otro aspecto importante de la Ley es la creación de un Padrón de servidores públicos que ingresaron mediante concurso, con el objeto de cubrir necesidades de personal con el perfil de estos candidatos dentro de las dependencias, sin necesidad de concurso; sin embargo, esta etapa hasta el momento no se ha implantado.

Cito a continuación el artículo 34 de esta Ley para mostrar que su objetivo es la ocupación de una vacante por razones extraordinarias. Pero, para desgracia de muchos candidatos competentes y que pudieran ser valiosos para la Administración Pública, este artículo se ha convertido en la puerta de acceso para los candidatos que revisten algún interés particular del jefe del puesto vacante. "Artículo 34.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan

circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.⁴²

La generalidad de las justificaciones utilizadas para la ocupación de plazas a través de este artículo descansa en la frase “o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes”, ya que para esos funcionarios venales que quieren mantener el viejo sistema priista (sean estos del partido político que sea), el no tener ocupada la vacante significa que puedan existir pérdidas o costos adicionales importantes para el área y por ende para la dependencia.

En la Ley del Servicio Profesional de Carrera, hay dos artículos que la echan a perder por ser inductoras hacia la deshonestidad (aunque el artículo 34 persigue otros propósitos, los Oficiales Mayores lo han trastocado con propósitos de conveniencia). El primero de esos artículos a la letra dice: “Artículo 34.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin

⁴² *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.*

necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al sistema. Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.”⁴³

El segundo es el 74 que literalmente enuncia: “Artículo 74. - Los Comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección. En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final.”⁴⁴

En el Reglamento de esta ley, se repite también la posibilidad de vetar a un candidato en los siguientes términos: “Artículo 37.- El superior jerárquico del puesto en concurso podrá, por una sola vez y bajo su estricta responsabilidad, vetar durante la determinación al finalista seleccionado por los demás integrantes del Comité Técnico de Selección para ocupar el puesto, razonando debidamente su determinación en el acta correspondiente”.⁴⁵ Como se puede ver el artículo 34 permite que una persona ocupe una plaza vacante temporalmente y participar en el concurso por la plaza. Esta modalidad ha permitido que el jefe del puesto coloque a algún amigo y éste sea el que elabore el examen de conocimientos que se presentará en la etapa de evaluación de conocimientos! Generalmente, la calificación que obtienen estos individuos varía entre 85 y 100, mientras

⁴³ *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, última reforma publicada DOF 09-01-2006, pág. 10.

⁴⁴ *Ibid.*, págs. 17 y 18.

⁴⁵ *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, pág. 21.

que la calificación que obtienen los demás participantes en esa misma evaluación es menor a 70.⁴⁶ La variedad de trampas que hacen el jefe de la plaza y el ocupante de la misma por el artículo 34 es muy amplia. Aquí sólo reseñaré las más socorridas y que personalmente he podido descubrir.

1) El examen de conocimientos lo hacen muy fácil para que pasen varios candidatos a la última etapa del concurso que es la entrevista con el Comité de Evaluación. En esta entrevista el jefe del puesto de una manera u otra hace ver bien a su amigo (quien ya ocupa el puesto gracias al artículo 34) y mal a los otros candidatos. Dentro del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el artículo 36 se señala que si el individuo que ocupa el cargo (debido a que es personal en funciones) llega a la etapa de entrevista con el Comité tendrá preferencia sobre los otros candidatos al puesto. El Comité está conformado por el jefe del puesto en concurso, el director de recursos humanos de la dependencia y un representante de la Secretaría de la Función Pública que será extraído del Órgano Interno de Control de la dependencia que concurra el puesto (quien por cierto casi siempre hace las veces de invitado de palo y no ejerce ninguna influencia en ese comité). De este modo el amigo gana definitivamente el puesto.

2) El examen de conocimientos es muy difícil, la calificación mínima aprobatoria es de 70, y sólo lo aprueban dos o tres candidatos, entre ellos el que ocupa el puesto (obviamente él elaboró el examen). Pasan a la entrevista y el ganador es el amigo por las mismas razones expuestas en el inciso 1. Cabe aclarar que para que no se declare desierto el concurso es necesario que cuando menos tres candidatos lleguen a la etapa final de la entrevista.

3) Cuando se espera la asistencia de muchos candidatos con conocimientos sobre el puesto, experiencia y bien calificados académicamente, entonces el que ocupa el puesto por el artículo 34 prepara el examen de conocimientos de manera que sólo algunos por

⁴⁶ Esto se puede apreciar en la página trabajaen.gob.mx controlada y manejada por la Unidad del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de la Función Pública. Yo en lo personal he participado en un sinnúmero de concursos y he constatado lo aquí dicho. Cuando recién inició este sistema yo gané una plaza de dirección en la Secretaría de la Función Pública; supongo que los jefes de las plazas vacantes todavía no conocían bien el sistema y fueron cautos para hacer trampas.

azar, o sus compañeros de área que se hubieran animado a concursar (y a quienes previamente les fueron entregadas las respuestas a las preguntas del examen), lo puedan aprobar. El examen, que generalmente es de opción múltiple y de entre 30 y 60 preguntas, lo elabora el del artículo 34 poniendo un determinado número de respuestas incorrectas a un cierto número de preguntas, de manera que el sabiendo o el que tenga mucha experiencia en ese puesto difícilmente lo aprobarán. Me explico: si una pregunta dice ¿cuántos son dos más dos?, la respuesta evidentemente es 4. El del artículo 34 da como respuesta correcta otro número, por ejemplo 6. Con ello obliga a que el que sabe conteste 4 que es la respuesta correcta en la vida real, pero en ese examen dicha respuesta es incorrecta ya que el que elaboró el examen puso 6, y como dicho examen lo realiza el personal de Recursos Humanos de la dependencia durante tal etapa y la evaluación la efectúan éstos pero utilizando las respuestas que les proporcionó el jefe del puesto en concurso (examen que mañosamente elaboró su amigo), ciegamente, sin someterlo a su juicio, entonces es muy difícil aprobarlo. Con ello consiguen que lleguen a la entrevista entre tres y cinco concursantes y entre ellos el del artículo 34, quien será el ganador.

4) Otras veces, si el concurso puede ser muy reñido o el que ocupa el puesto mediante el artículo 34 es incompetente o de plano tonto, procuran que el concurso se declare desierto a fin de que el amigo se mantenga en el puesto otro periodo más.

5) Mediante el artículo 74 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, el jefe del puesto tiene la prerrogativa de vetar a algún candidato que presente experiencia, conocimientos y preparación académica superiores al que cubre en esos momentos el puesto y que de presentarse a la entrevista ante el Comité pudiera verse muy superior al amigo del jefe. Para evitar ese peligro a través de este artículo el jefe se quita de encima al buen candidato y así logra mantener a su amigo.

6) Otro modo de eliminar candidatos es a través del área de recursos humanos de la dependencia que concursan un puesto. Lo hacen mediante el procedimiento de omitir en el cuerpo de la convocatoria uno o dos requisitos esenciales, de modo que los candidatos que

no consultan el Diario Oficial de la Federación en el cual se incluye la convocatoria de cada puesto con todos los requisitos del puesto y de ley, no estarán enterados de esos requisitos esenciales y son eliminados en la etapa de revisión documental, ya que aprobaron el examen de conocimientos, previa a la entrevista que es la etapa final. Generalmente esos requisitos son conocimientos de inglés demostrables mediante un certificado de algún instituto que diga que domina el idioma y otro requisito puede ser que pidan maestría.

4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La presente Ley tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal. El derecho del ciudadano a la información y la obligación que tienen los que gobiernan de rendir cuentas, es la diferencia entre la democracia electoral que se practica cada seis años, y una que se ejerce todos los días. Hasta hace poco tiempo, era bastante común pensar que una sociedad se consideraba democrática cuando participaba en la creación de gobiernos a través de elecciones libres, confiables y frecuentes, con autoridades electorales imparciales e independientes. Sin embargo, conforme estas sociedades se hicieron más complejas y difíciles de gobernar, como el caso de la sociedad mexicana, el hecho de contar con elecciones libres y democráticas no generó automáticamente el buen funcionamiento de las instituciones públicas ni el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes, traducido en programas y políticas públicas eficientes en materia de salud, educación, seguridad, acceso a la justicia, vivienda, trabajo, medio ambiente, entre otros aspectos básicos del desarrollo humano.

En este sentido, el desarrollo de las sociedades democráticas ha puesto en evidencia que, aparte de buscar la construcción y fortalecimiento de las autoridades electorales, se deben establecer mecanismos institucionales de rendición de cuentas y transparencia enfocados a eliminar los excesos generados por el ejercicio del poder, así como a ofrecer a

la ciudadanía la información detallada sobre el desempeño de sus gobernantes, para que cuente con mayores elementos al momento de evaluar al servidor público en lo particular y a su institución de manera general. Por ello, las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, pasando por los procedimientos de vigilancia e investigación de las conductas ilícitas cometidas por los servidores públicos, hasta terminar en el castigo electoral de los ciudadanos a un partido político o a sus representantes. “El hecho de que la rendición de cuentas y la transparencia sean un contrapeso efectivo al ejercicio arbitrario del poder público y una forma de mantener informada a la opinión pública de las acciones del gobierno, las convierte en elementos fundamentales para el buen funcionamiento de las instituciones públicas. Incluso, cada vez que estos mecanismos logran su objetivo, la democracia -como forma de vida y práctica institucional- se ve fortalecida por contar con ciudadanos más informados, conscientes de los logros y defectos de sus gobernantes, y por lograr sancionar a quien cometió una conducta que violenta el orden jurídico y la convivencia social. Dentro de los candados que existen en la legislación para evitar conductas ilegales o irregulares podemos citar, por ejemplo, el control ciudadano a cargo de los funcionarios de casilla sobre todo lo que acontece al interior de la misma; el registro actualizado de los ciudadanos que cuentan con credencial de elector con fotografía, que sirve para corroborar la identidad del ciudadano al momento de votar; el uso de la tinta indeleble para evitar el doble sufragio; las boletas foliadas y claramente diferenciadas por tipo de elección; el seguimiento y presencia de observadores electorales nacionales y extranjeros a lo largo del proceso electoral; así como la existencia de órganos judiciales encargados de revisar la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral, entre otros.⁴⁷

⁴⁷ Portal de Internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: www.trife.org.mx

En las elecciones federales de 2006, el gobierno federal y las instituciones electorales, en coordinación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), instrumentaron una serie de medidas dirigidas a evitar que los programas sociales fueran utilizados con fines político-electorales; por ejemplo, suspender la entrega de incentivos o beneficios durante las semanas previas a la elección, así como poner en todo acto de difusión de un programa social, una frase en la se diga que los beneficios otorgados por éste corresponden al programa y que por ningún motivo tienen un fin electoral. A este conjunto de acciones institucionales se les conoce como “blindaje electoral”. En el caso de las elecciones presidenciales de 2006, sin embargo, el candidato que ocupó finalmente la presidencia de la república tuvo que enfrentar fuertes críticas debido a que no hubo suficiente claridad y transparencia en el conteo de los votos. Llamado por las fuerzas políticas de izquierda el presidente espurio, deja en la mente de muchos ciudadanos la duda de un triunfo real y queda cuestionada su legitimidad dejando insatisfacción en la sociedad y una gran incógnita con fuerte sabor a corrupción.

En el desarrollo y funcionamiento de la rendición de cuentas y la transparencia, se pueden identificar tres dimensiones:

- 1) la jurídica;
- 2) la ética;
- 3) la funcional.

A continuación se verá cada una de estos conceptos de manera breve, a fin de presentar una idea general de su alcance.

1) En la dimensión jurídica se ubican todas las normas que regulan la naturaleza y alcances de la rendición de cuentas y de la transparencia, como por ejemplo, las reglas relativas al procedimiento administrativo seguido en contra de un servidor público que cometió una falta administrativa, o las reglas que establecen el manejo de datos y documentación de carácter público.

2) La dimensión ética comprende todas aquellas conductas que se derivan del compromiso personal que tiene la autoridad con principios ético-profesionales asumidos por el servidor de forma libre y consciente en el ejercicio de sus funciones, tales como la justicia, igualdad, integridad, racionalidad, generosidad, bien común, respeto, espíritu de servicio, liderazgo, entre otros.

Para Bertrand Russell, "la ética consiste en principios generales que ayudan a determinar las reglas de conducta."⁴⁸ Además, considera que la conducta de las personas se deberá juzgar por sus consecuencias y es aquí en donde a los servidores públicos han de ser observados, ya que precisamente las consecuencias de sus actos irregulares, que contravienen las leyes o que son abiertamente delictivos, pervierten la función pública y fortalecen la corrupción.

En el sector privado se miden los resultados de las acciones de sus empleados con resultados ponderables de origen económico (volumen de ventas, ingresos, etc.), lo cual es fácilmente establecido. En el caso del sector público esto no es posible, ya que para la función pública no es vender más o conseguir grandes utilidades sobre la inversión o penetrar a ciertos mercados con propósitos de obtener mayores ganancias lo que los mueve. Por estos motivos, los criterios de medición son diferentes y se tasan en cuanto al beneficio social que conlleva la gestión pública (número de comunidades o de habitantes beneficiados con una obra, por ejemplo). Ello hace muy difícil medir los resultados de la función individual de los servidores públicos que participaron en la gestión. Por esta razón, de manera interna se han implantado mecanismos de medición del desempeño individual, pero nada tienen que ver con el impacto en el beneficio social, salvo excepciones. Pero es un hecho que el objetivo fundamental del desempeño de la gestión del funcionario es y debe ser el bien público.

Desde el punto de vista filosófico es deber del individuo actuar de manera que se produzca el bien y se evite el mal. Para Bertrand Russell,⁴⁹ el bien y el mal se originan del deseo y éste se deriva de tres factores: 1) las disposiciones naturales, 2) la educación y 3)

⁴⁸ Russell, Bertrand, *Fundamentos de Filosofía*. Plaza & Janés, Editores. Barcelona, 1974, pág. 481.

⁴⁹ Russell, Bertrand, *op. cit.*, pág.481.

las circunstancias presentes. El primero y el tercero no corresponden a esta tesis. El segundo enuncia la hipótesis de que se puedan cambiar los deseos de los individuos de manera que actúen de modo espontáneo en beneficio de la sociedad. Es una reflexión que induce a combatir la corrupción.

Desafortunadamente, en México las diferencias sociales tan marcadas y los abismos educativos y culturales de los servidores públicos provocan indefectiblemente diferentes maneras de ver el bien común o la búsqueda del impacto social benéfico de la gestión pública. Para muchos funcionarios la gestión pública se ve como la empatía entre los intereses del jefe inmediato y los propios. La conducta servil de muchos servidores públicos ante sus superiores ocasiona y promueve la corrupción. Los intereses de todos ellos no son hacia la consecución de los objetivos institucionales sino hacia intereses individuales o de grupo.

3) En la dimensión funcional, los beneficios que recibe la sociedad son muy pobres pues los intereses personales de los servidores públicos están muy por encima de ella. De hecho, muchos empleados de la administración pública federal (y lo mismo ocurre a nivel estatal y municipal), entienden y acceden a las instituciones públicas con el oprobioso fin de hacerse de poder y dinero, sin importarles la gestión para la que se contrataron. No obstante, actualmente la sociedad es más participativa y exige legalidad, transparencia y rendición de cuentas. Es así como los servidores públicos se encuentran comprometidos a ejercer correctamente sus funciones, con el fin de responder a la credibilidad y confianza que la sociedad ha depositado en ellos. Para la sociedad es de sumo interés que el servidor realice su gestión cotidiana de acuerdo con los principios de legalidad, rendición de cuentas, transparencia y honradez.

Se debe revisar la cultura de la legalidad de los servidores públicos con el objeto de extenderla a todos los ámbitos de la función pública primero y después en toda la sociedad. De inmediato se debe de incorporar en los planes de estudio de prácticamente todos los niveles académicos. En las empresas e instituciones privadas es imperativo implantar esta

cultura. Toda la sociedad de manera obligatoria debe acceder de algún modo a la cultura de la legalidad. El resultado se verá en el tiempo; la sociedad podrá exigir la aplicación de las leyes al tener plena conciencia de ella. Cualquier ley para que sea acatada debe de conocerse primero; es por eso que se destaca la importancia de su conocimiento, difusión, consenso y aceptación por parte de quienes estarán sujetos a ellas. Una cultura de respeto a la ley llevará como resultado un mejor orden, convivencia social y menos corrupción.

La rendición de cuentas y la transparencia son dos elementos inherentes al ejercicio responsable y democrático del servicio público. La rendición de cuentas es el mecanismo que obliga a los funcionarios a explicar los actos que se relacionan con su desempeño profesional ante la sociedad y a aceptar responsabilidades sobre los mismos. En caso de incumplimiento, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece sanciones que van desde las administrativas hasta las penales. La transparencia tiene una estrecha relación con los mecanismos de rendición de cuentas ya que implica una apertura de la información que se maneja dentro de la administración pública, con el fin de colocarla al alcance de los ciudadanos. La rendición de cuentas y la transparencia contribuyen a que el servidor público sepa que de alguna manera está vigilado y que puede ser sancionado en caso de incurrir en irregularidades. Asimismo fomenta el combate a la corrupción. Es así como las responsabilidades administrativas mantienen un estrecho vínculo con la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas, ya que son un medio de control del ejercicio de la función pública.

Una sociedad para que se precie de democrática y logre los objetivos económicos, políticos y culturales que se plantea, necesita de una serie de elementos esenciales como el equilibrio entre los poderes públicos; la creación de un sistema competitivo de partidos políticos; elecciones transparentes y confiables; ciudadanos libres y autónomos; servidores públicos responsables y comprometidos con su función pública y social, así como de una opinión pública bien informada. La legalidad, entendida como el cumplimiento de normas

jurídicas, es el valor fundamental para la convivencia placentera y ordenada de todo grupo social. La sociedad está bien ordenada no sólo cuando fue organizada para promover el bien de sus miembros, sino cuando está eficazmente regulada por una concepción pública de justicia.

La legalidad se convierte en el elemento fundamental para que las normas, creadas por la propia sociedad mediante sus representantes electos democráticamente, se cumplan de manera satisfactoria; de no ser así se pone en riesgo el conjunto de principios democráticos y valores éticos como la libertad, igualdad, tolerancia, certeza, solidaridad, justicia, participación social, equidad de género, seguridad, respeto, honestidad, entre otros. Por tanto, cualquier situación en donde la legalidad se vea afectada, impactará en mayor o menor grado al resto de los valores democráticos.

La cultura de la legalidad se puede entender como el conocimiento que una sociedad tiene de sus derechos y obligaciones. Este conocimiento se consigue a través de las acciones y esfuerzos de instituciones públicas y organizaciones sociales que promueven el contenido y los alcances de las normas jurídicas y que, además, muestran los beneficios sociales e individuales que se tienen al cumplir las leyes o reglas establecidas. La cultura de la legalidad inicia cuando se le da a conocer a la sociedad las normas jurídicas, morales y de convivencia social. Con este conocimiento se busca establecer una sana convivencia mediante el respeto a las normas formuladas por la propia sociedad, ya sea en el ámbito jurídico, moral o social (convencionalismos sociales, reglas de cortesía, hábitos, costumbres, tradiciones, etcétera).

No se podrá consolidar ninguna democracia si la legalidad no está plenamente establecida en la vida diaria de sus habitantes. En este proceso intervienen factores sociales de diferente índole como los psicológicos, familiares, culturales e ideológicos, aunque todos ellos con el objetivo de lograr que el individuo identifique cuáles son las acciones que se esperan de él, cuáles son las que puede realizar o exigir y cuáles son las que conllevan una sanción (entendida no sólo como castigo o multa, sino como una

consecuencia no deseada por el mismo sistema normativo o por la sociedad]). Simultáneamente a este proceso de socialización, la persona desarrolla un proceso interno (íntimo) en el que adopta para ella las normas –conocido como proceso de “internalización-”, mediante el cual ordena, jerarquiza, analiza y valora las conductas contenidas en ellas, a partir de su propia convivencia con el mundo exterior y en estrecha relación con sus educación, pensamientos, reflexiones y experiencias. En el momento en que las personas reflexionan sobre las leyes y las consideran útiles y válidas para el bien de sí mismas y de la sociedad, las hacen suyas, las valoran y las respetan.

La internalización de principios y valores éticos desempeña un papel esencial en la construcción de la cultura de la legalidad, en el fortalecimiento del sistema democrático y en el combate de la corrupción. Debido a que estos principios no dependen de apreciaciones personales o colectivas, sino de criterios objetivos, racionales y universales, ellos justifican y animan las conductas inmersas en la legalidad. El proceso de internalización se sustenta en valores éticos universalmente establecidos como la justicia, equidad, respeto, tolerancia, solidaridad, honestidad y honradez. La cultura de la legalidad permite crear una ciudadanía tolerante, democrática y no corrupta. Al evaluar el grado de cultura de la legalidad que existe en una sociedad, se debe considerar la forma en que conviven y se desarrollan los distintos valores éticos. Desde esta perspectiva, la cultura de la legalidad no puede ser ajena a las obligaciones y funciones de los servidores públicos, ya que ellos requieren implantarla y desarrollarla para fortalecer la estabilidad del gobierno y de la sociedad a fin de que la gestión gubernamental sea confiable y transparente.

De este modo se promueve una relación de convivencia social y política sustentada en el ejercicio pleno de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones por parte de la administración pública y de la sociedad en su conjunto. A medida que se construya, fomenta y fortalezca la cultura de la legalidad se combatirá de raíz la corrupción y se procurará el fortalecimiento de la democracia. De este modo será más fácil para los servidores públicos eliminar los problemas relacionados con el incumplimiento de las

normas jurídicas; adicionalmente, se garantizará que las generaciones futuras consideren los principios o valores éticos como elementos fundamentales y cotidianos de su entorno social y no como elementos ideales que no pueden materializarse en el mundo real.

En la cultura de la legalidad, instituciones y servidores públicos tienen la responsabilidad ineludible de ser las instancias responsables no sólo de aplicar y cumplir con la ley en su gestión operativa diaria, sino también de prevenir y sancionar las conductas ilícitas que inducen a la corrupción. Esto implica la obligación por parte de todos los servidores públicos de conocer las leyes.

Para las instituciones públicas este compromiso adquiere mayor relevancia cuando el cumplimiento de las normas jurídicas involucra conceptos como la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión gubernamental y la protección de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, en tratados internacionales y en las constituciones estatales. Cualquier violación a los mismos se convierte en un obstáculo para el desarrollo económico, social, político y cultural del país y repercute en todos los programas sociales destinados a la educación, la salud, el combate a la pobreza y la construcción de las obras públicas, así como en el desarrollo del país. La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, la falta de transparencia en la gestión pública o la violación a cualquier derecho fundamental, son fenómenos que se convierten en problemas específicos para la población.

En toda sociedad no hay conducta o acción que no estén estrechamente relacionados con el derecho. El servidor público que cumple y hace cumplir la ley, le da honra y valor a su trabajo. Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el país es, sin lugar a duda, la falta de cumplimiento de las normas jurídicas por amplios sectores de la población. La existencia de esta crisis de legalidad tiene sus raíces en diversos factores sociales, culturales, económicos y políticos, y se relaciona con circunstancias nacionales o regionales específicas como el incremento en los índices de impunidad, corrupción y criminalidad; la falta de confianza hacia las instituciones públicas y la

descomposición social y familiar. Este fenómeno pone en riesgo los cimientos y estructura de todo gobierno democrático, entendido este último como la organización política conformada por instituciones regidas por principios de legalidad, las cuales están comprometidas a garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de la sociedad y vigilar el cumplimiento de las obligaciones y funciones de los servidores públicos.

Este tipo de valores están reconocidos en la propia legislación, como el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta ley, en su artículo siete considera legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia como principios rectores de su conducta; aunque también están presentes en la gran diversidad de Códigos de Ética o de Conducta aprobados por las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno, dentro de los cuales destacan la integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, generosidad, igualdad, respeto, liderazgo y bien común. Finalmente, la dimensión funcional se refiere al grado de eficiencia y eficacia⁵⁰ mostrado por el servidor público en su trabajo cotidiano. No basta con que la autoridad cumpla la ley y esté comprometida con valores ético-profesionales; también se requiere que ésta realice sus labores de forma eficiente y eficaz, con el objeto de evitar, en la medida de lo posible, errores en las decisiones tomadas y lograr los objetivos programados, así como brindar a la ciudadanía el mejor servicio. En ello radica la importancia de mantener una constante capacitación y actualización de los servidores públicos.

Estas dimensiones sirven para identificar las normas e instituciones involucradas en la rendición de cuentas y en la transparencia de la función pública, para valorar la forma en que los valores éticos son cumplidos o respetados por los servidores públicos, así como para medir el éxito o fracaso de las acciones y programas gubernamentales en relación con los beneficios sociales, económicos y culturales obtenidos por la población. La

⁵⁰ **La eficacia** se refiere a la capacidad de los órganos e instituciones del Estado para lograr los fines o metas previamente establecidas por él. **La eficiencia** es la capacidad de alcanzar dichos logros al menor costo y tiempo posibles.

rendición de cuentas es esencial dentro de una democracia; garantiza que el servidor público actúe con transparencia, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En cada país, los mecanismos de rendición de cuentas varían según la forma de gobierno y el tipo de sociedad. No obstante, el objetivo final de toda sociedad democrática es el mismo: contar con acciones eficientes y transparentes de rendición de cuentas que permitan sancionar a los servidores públicos que cometen alguna irregularidad, y que sirvan también para prevenir o inhibir conductas ilícitas. En términos generales, la rendición de cuentas se define como la obligación de los servidores públicos de transparentar y explicar su comportamiento y sus decisiones dentro del quehacer público. En otras palabras, para el servidor público rendir cuentas implica asumir ante la sociedad la responsabilidad de desempeñar adecuadamente sus funciones y de estar sujeto al seguimiento que la propia sociedad realice de su desempeño. De ahí, que todo servidor público esté obligado a actuar con eficiencia y calidad, buscando siempre la mejora y optimización de los recursos públicos.

En este sentido, la rendición de cuentas implica la valoración de los actos del servidor público que estén relacionados con sus funciones institucionales, en los cuales se constaten su honestidad, eficiencia y profesionalismo, aunque en algunas ocasiones también abarcan aspectos de su vida privada, como conocer su situación económica mediante sus declaraciones patrimoniales. Para cumplir con la obligación de rendir cuentas, es necesario establecer y regular los mecanismos de control y vigilancia que permitan evaluar objetivamente el desempeño de cada funcionario e identificar conductas ilegales, para que en caso de ser comprobada una violación a la ley, se le sancione conforme a lo dispuesto en las normas aplicables.

Los mecanismos de rendición de cuentas se pueden dividir en dos grupos; uno conformado por las medidas de control, vigilancia y registro que puede llevar a cabo una institución en relación con otra, como lo hace por ejemplo la Secretaría de la Función Pública respecto del comportamiento de las diversas dependencias federales, o bien,

cuando un área de un organismo público lo hace respecto de todos sus funcionarios, por ejemplo a través de un órgano interno de control. Un segundo grupo está integrado por las distintas formas en que la ciudadanía monitorea y evalúa el desempeño de sus autoridades.

Ejemplos claros del primer grupo son el juicio político y la revocación de mandato, los cuales sirven para determinar si es procedente destituir o inhabilitar a un funcionario que fue electo democráticamente (Presidente de la República, diputados, senadores, gobernadores, presidentes municipales) o que ocupa un alto rango en el gobierno (secretarios de Estado, ministros de la Suprema Corte, jueces y magistrados de los poderes judiciales, consejeros electorales, directores generales de órganos descentralizados, entre otros). La revocación de mandato es un término que en muchos casos aparece en los textos en español con su denominación en inglés: *impeachment*. En el juicio político o en la revocación de mandato, por lo general, el órgano responsable de investigar las posibles conductas ilícitas o indebidas del funcionario no es una instancia de carácter judicial, sino más bien una institución de naturaleza política, como los poderes legislativos o los parlamentos, caracterizada por representar a las distintas fuerzas políticas de un país.

El segundo grupo de mecanismos de rendición de cuentas contempla las acciones que puede efectuar la sociedad para exigir la investigación y sanción de actos ilegales por parte de las autoridades competentes, mediante la presentación de denuncias o el inicio de un procedimiento. Estas acciones ciudadanas, en muchas ocasiones, se basan en la obtención de información y en la sistematización de datos que efectúan las personas en lo particular o las organizaciones sociales especializadas en monitorear y evaluar el desempeño de las instituciones públicas y sus servidores. Este tipo de participación social se presenta en distintos campos de la administración pública, pero cobra mayor relevancia cuando se trata de fenómenos que afectan gravemente la convivencia cotidiana de una

comunidad como la inseguridad, la corrupción, la violación a los derechos humanos, el deterioro al medio ambiente, la compra y coacción del voto, entre otros.

Sin embargo, los mecanismos de rendición de cuentas que existen actualmente no contribuyen a la construcción de gobiernos cada vez más transparentes porque la corrupción se encuentra enquistada en todas las instituciones públicas y privadas. Es un problema de país, ya que la mayor parte de la sociedad mexicana vive y aprueba tácitamente la corrupción.

La rendición de cuentas es un elemento fundamental de la democracia que permite a la ciudadanía conocer el desempeño de sus gobernantes. Con el propósito de mantener informada a la ciudadanía de las acciones de gobierno, la rendición de cuentas cumple varias funciones adicionales tanto al interior como al exterior de las instituciones públicas; destacan las que a continuación se detallan. La función informativa establece la forma y las condiciones en las que los servidores públicos están obligados a informar sobre su actuación y sobre su situación económica a través de las declaraciones patrimoniales.

La función argumentativa es aquella mediante la cual los servidores públicos tienen la obligación de explicar sus actos y decisiones, ya sea porque la ley así lo dispone o cuando la actuación de los funcionarios ha sido cuestionada por el órgano interno de control, quien les solicita un informe detallado de la actuación por la cual existen dudas sobre su legalidad. Cabe señalar que el nivel de argumentación varía según el tipo de cargo y responsabilidad del servidor público.

La rendición de cuentas también tiene una función preventiva, al establecer controles institucionales y periódicos sobre la actuación cotidiana del servidor público. Los informes de trabajo; las auditorías realizadas por los órganos internos de control, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación; las declaraciones patrimoniales o las evaluaciones internas a los empleados, son un ejemplo claro de medidas preventivas orientadas a motivar al servidor público para que cumpla debidamente con sus funciones y se abstenga de cometer actos ilegales.

La rendición de cuentas conlleva sanciones al servidor público que haya incurrido en una falta administrativa o cometido un delito. Al sancionarlo, el Estado también pretende compensar el daño que el infractor haya causado a la administración pública en particular y a la sociedad en general, a la institución para la que trabaja o a la persona afectada, así como desalentar la realización de conductas similares. En la medida en que el servidor público actúe de acuerdo con lo previsto en la ley y lo haga de manera transparente, mediante la difusión y acceso público a sus decisiones, aumentará su prestigio profesional tanto al interior como al exterior de la institución para la cual labora.

En caso de ser un servidor conocido por la opinión pública, contará con mayores elementos para ganar el respeto y la confianza de la ciudadanía y con ello darle legitimidad a la gestión pública. Cuando los servidores públicos estén claramente identificados con un partido político, como es el caso de los diputados, senadores, presidentes municipales y gobernadores, entre otros, su actuación y sus decisiones frente a la opinión pública también influirán en el ciudadano al momento de emitir su voto. Si él considera que éstas fueron deficientes o incorrectas, probablemente castigará al partido que representa dicho servidor votando por otra opción política.

Algo similar sucede con los candidatos a un cargo de elección popular, pues si ellos ya se desempeñaron dentro de la administración pública, los mecanismos de rendición de cuentas se encargarán de proporcionar la información necesaria para conocer sus logros y errores, su situación patrimonial o las faltas administrativas en las que hayan incurrido, lo cual permitirá al elector formarse una opinión más objetiva de la oferta política. La rendición de cuentas cumple diversas funciones. El reto de los organismos responsables de verificar, controlar y llevar a cabo los procedimientos relacionados con la rendición de cuentas, consiste en lograr que exista transparencia en la gestión pública y rendición de cuentas, logrando la simplificación y eficiencia administrativa; poniendo énfasis en la selección y tratamiento de los datos más relevantes en materia de responsabilidades y

fortaleciendo los aspectos preventivos, en particular, los relacionados con la construcción de una cultura de la legalidad.

En una sociedad donde la información y los medios de comunicación ocupan un lugar fundamental en la vida cotidiana, la transparencia en la gestión pública se convierte en un elemento indispensable para que el ciudadano conozca las principales acciones del servidor público o acceda de manera eficiente a la información pública que por diversas causas le resulta importante. La transparencia permite evidenciar los logros y errores en la actuación cotidiana de los gobernantes y facilitar el acceso a la información pública relevante, con lo cual se convierte en un mecanismo efectivo para erradicar prácticas irregulares como la corrupción, la manipulación de datos y documentos públicos, así como la ineficiencia de las autoridades. Vista desde esta perspectiva, la transparencia es un complemento ideal de los mecanismos de rendición de cuentas.

A diferencia de los procedimientos seguidos para investigar conductas ilícitas del servidor público e imponer una sanción, los cuales suelen llevarse algún tiempo, tanto la práctica institucional de mantener informada a la ciudadanía como el acceso a los datos y documentos de carácter público, se caracterizan por mostrar de manera clara la forma en que se desempeña una institución y sus empleados. Asimismo, ofrecen al interesado la información que necesita, prácticamente de forma inmediata, gracias a las nuevas tecnologías y redes de comunicación como el Internet.

Todo gobierno democrático requiere transparentar su actuación hacia la ciudadanía. La transparencia es una función preventiva de actos ilícitos e indebidos. El servidor público dispuesto a cometer una falta también está consciente de que su actuación quedará asentada en un documento que eventualmente podrá ser revisado durante una auditoria y conocido por la opinión pública. La transparencia puede ser utilizada por el ciudadano para conocer sus derechos y obligaciones cuando sus intereses o beneficios estén en juego. Si un servidor público debe presentar por primera vez su declaración patrimonial, puede

conocer fácilmente el procedimiento y los requisitos exigidos mediante una simple consulta al portal de Internet de la Secretaría de la Función Pública.

Si un empresario quiere ofrecer un servicio o vender algún bien al gobierno, puede saber las oportunidades y condiciones de participación, revisando las ofertas y convocatorias que las diversas dependencias federales y locales publican en los periódicos de mayor circulación o ingresando a los portales de cada una de las dependencias o entidades mediante internet, con el objeto de transparentar la adquisición de bienes o la contratación de servicios. Sin embargo, la autoridad al ser transparente también debe cumplir con las reglas establecidas en la propia ley, como la confidencialidad y la reserva de datos y documentos públicos. En el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización, son considerados confidenciales.

De igual manera, la información que represente un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, a la prevención o persecución de los delitos o a la impartición de justicia, puede ser reservada por la autoridad que la tiene bajo su resguardo. Así sucede con los artículos 13 y 14 que se refieren a la información reservada, y el 18 que define la información confidencial.⁵¹ El acceso a la información por parte de los ciudadanos fortalece la confianza en las instituciones públicas. La transparencia es una actividad institucional que permite a los ciudadanos consultar y recibir información pública de manera clara y eficiente, por ello el servidor público tendrá mayor compromiso en relación al manejo y control de los datos o documentos que están bajo su responsabilidad. La autoridad debe tener muy claro cuál es la información considerada como reservada y confidencial, cuál es la que puede ofrecer sin ninguna restricción y cuál es la que por su importancia debe ser difundida.

⁵¹ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 11 de junio del 2000, texto vigente, última reforma publicada en el DOF el 6 de junio del 2006.

Así, el tema de la transparencia se vuelve prioritario para cualquier servidor público, pues una decisión incorrecta al momento de divulgar u ofrecer información pública de carácter reservado o confidencial puede afectar significativamente a la institución y a los particulares. Si un funcionario decide publicar o dar a conocer un documento que se encuentra en la fase de estudio, y por consiguiente, aún no hay una resolución definitiva al respecto, puede ocasionar daños a terceros o beneficiarlos. Con este tipo de manejo erróneo de la información, además de la responsabilidad administrativa o penal en la que pueda incurrir, el servidor puede generar expectativas o demandas injustificadas en los interesados, porque todavía no hay una decisión final de la cual se desprenda claramente su sentido y alcances. Lo anterior no significa que el servidor público no actúe de manera transparente ante el temor de equivocarse; por el contrario, debe dar a conocer la información que se le solicite, consciente de los límites normativos aplicables en cada caso cumpliendo con lo expresado en la ley.

Sin embargo, no basta con que conozca la ley, también es importante que al momento de difundir u ofrecer información pública lo haga con imparcialidad y objetividad, pensando siempre en el interés de la sociedad. Cabe recordar que el servidor público no puede actuar libremente en concordancia con su voluntad o libre albedrío, sino por lo contrario acorde con lo que mandata la normativa. De este modo la eficiencia y la eficacia son correspondientes con lo que ordenan las leyes y reglamentos y no con la práctica conocida y manejada en el sector privado. Hay diferencias sustanciales en ambos sectores. Por esta razón, en el manejo de los datos y documentos que no son reservados o confidenciales, el servidor público siempre debe aplicar los mismos criterios, dejando a un lado sus intereses personales o sus preferencias políticas e ideológicas. Para cumplir con este objetivo debe evitar, por ejemplo, el uso selectivo o arbitrario de la información, porque al hacerlo podría beneficiar o perjudicar a un grupo o una fuerza política en particular. En otras palabras, el servidor debe dar un mismo trato a los datos y documentos que tengan una naturaleza similar.

La transparencia como una actividad cotidiana del servidor público, no puede entenderse sin el ejercicio del derecho a la información reconocido en el artículo 6° de la Constitución, así como en diversos tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos. Esto, en la medida en que es a través de esta garantía individual como el ciudadano puede acceder, salvo en los casos de información confidencial o reservada, a los datos y documentos públicos que esclarecen y detallan la forma en que actúan los diversos órganos de gobierno y sus respectivas autoridades.

Hoy día cualquier ciudadano puede saber cuáles son los programas y funciones de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal; cuántos recursos públicos se asignan a cada una de ellas y cómo han sido gastados; cuál es el contenido de los actos y resoluciones emitidos por ellas; cuál es su estructura y directorio; qué estado guarda un trámite o procedimiento iniciado ante ellas; cuál es el marco jurídico que las rige, y cuáles son los salarios y prestaciones de los servidores públicos, entre otros datos relevantes. El acceso a este tipo de información es un hecho relativamente novedoso tanto para los ciudadanos como para los servidores públicos, pues a pesar de que el derecho a la información fue incorporado al texto constitucional en 1977, no es sino hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, en el año 2002, cuando en realidad esta garantía individual comienza a ser ejercida de manera efectiva por la ciudadanía. Desde entonces, los órganos del gobierno federal han experimentado un proceso paulatino de regulación y fortalecimiento de los mecanismos y procedimientos instituidos para garantizar a todos el derecho de acceso a la información, al cual se le han sumado los órganos de gobierno locales, así como diversas organizaciones sociales, quienes también buscan transparentar su actuación, y con ello, contribuir a la democratización de la sociedad mexicana.

La transparencia y la publicidad de la información pública se han convertido en herramientas imprescindibles para combatir la corrupción: mejorar la rendición de

cuentas; evaluar las metas y resultados institucionales; facilitar a la opinión pública el acceso a datos y documentos de interés público, así como ofrecer al público información relevante sobre los programas, acciones, trámites y procedimientos gubernamentales, en especial, sobre aquellos que inciden directamente en su vida cotidiana. Aun cuando la reglamentación del derecho a la información y el surgimiento de órganos especializados en garantizar y promover esta garantía constitucional, representan un cambio de la mayor importancia respecto de los niveles de opacidad y discrecionalidad informativa existentes en nuestro país hasta años recientes, estos avances no han estado exentos de problemas y obstáculos causados, en gran medida, por la falta de bases y criterios homogéneos para el tratamiento, difusión y acceso de la información pública, el desconocimiento del nuevo ordenamiento jurídico y la inercia histórica de mantener oculta o bajo reserva la documentación gubernamental. De ahí que las fallas surgidas en la aplicación de los procedimientos y criterios establecidos en la legislación federal y local, pusieron en evidencia la falta de disposiciones constitucionales que determinaran los principios mínimos exigidos para garantizar el derecho de acceso a la información pública, situación que motivó al Poder Legislativo Federal a realizar una reforma al artículo 6° constitucional que resolviera esos problemas. Sin embargo, muchos funcionarios y dependencias niegan o retardan la información sin ser sancionados. Mientras esto sea así, la corrupción subsistirá degradando más a la sociedad y oscureciendo la incipiente democracia en la que se desarrolla México.

La reforma tiene efectos importantes en los procedimientos y lineamientos que deben cumplir los servidores públicos al momento de elaborar, registrar, distribuir, archivar y difundir datos y documentos públicos. Entre los cambios más relevantes destacan los que se citan a continuación. Se considera pública toda la información que se encuentre en posesión de los órganos del Estado mexicano, por lo que sólo en los casos expresamente previstos en la ley se justificará su reserva (por ejemplo, seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, economía nacional, vida, salud y seguridad de

las personas], obligando con ello a que todo servidor público facilite el acceso a la documentación pública que esté en su poder. Ante la duda de ofrecer información pública, el servidor público debe aplicar el principio de máxima publicidad, lo cual significa que, salvo las excepciones previstas en la ley, ha de otorgar la información.

El ciudadano no necesita acreditar ningún interés ni justificar el uso que le dé a la información pública. Cualquier persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de los mismos. Los órganos del Estado están obligados a establecer mecanismos expeditos para el acceso a la información. Toda autoridad, entidad, dependencia, órgano y organismo deberá preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, publicar en medios electrónicos la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos, así como divulgar la información relativa al dinero entregado a personas físicas y morales.

Si en verdad se quiere ser transparente, las instituciones públicas, por conducto de sus servidores, deben estar dispuestas a difundir sin filtros subjetivos (personales, ideológicos o partidistas) la información pública que esté a su alcance y que no sea reservada o confidencial. De esta manera, la propia institución se legitimaría en términos de credibilidad e imparcialidad ante la ciudadanía, además de que con ello fomentaría el debate público sobre su funcionamiento y sus resultados, con datos objetivos y verificables. En este proceso de apertura y transparencia en el acceso a la información pública, el servidor público debe hacer una valoración adicional respecto de la jerarquía e importancia de los datos y documentos que se encuentran a disposición de la ciudadanía, basada en los programas prioritarios de la institución y en la propia demanda de información por parte de los solicitantes. Si alguien desea saber los requisitos para ser beneficiario de un programa social difundido ampliamente en medios de comunicación y considerado como prioritario en determinado sexenio, resultaría incongruente que en el portal de internet de la dependencia responsable no aparezca esta información en la primera página o, peor aún, que para conocerla el interesado deba solicitarla por correo electrónico, generando

un retardo injustificado en la atención a un posible beneficiario. De ahí que cualquier error en la valoración, clasificación y difusión de datos y documentos públicos, además de los daños causados a la institución, también puede derivar en una responsabilidad administrativa para el servidor que lo comete. Por ello, es importante reiterar la importancia que tiene la relación entre la transparencia como práctica institucional y las actividades laborales del servidor público.

En los últimos años el país ha vivido una transformación social, política, económica y cultural que también involucra un cambio significativo en la forma de gobernar y en la manera en que las personas interactúan y juzgan a sus gobernantes. Bajo estas circunstancias, la rendición de cuentas y la transparencia son en la actualidad elementos indispensables para el desarrollo democrático de las instituciones. Ellos adquieren mayor relevancia en los sistemas presidenciales, en cuanto a los procedimientos y órganos encargados de llevar a cabo el control, vigilancia y difusión de los actos, así como las decisiones de los gobernantes, funciones que se cumplen más fácilmente en los sistemas parlamentarios.

En la última década el gobierno de México ha llevado a cabo grandes esfuerzos por consolidar el servicio público a través del establecimiento de mecanismos de profesionalización, vigilancia y seguimiento, promovidos tanto por la administración pública como por organizaciones sociales. Sin embargo, todo nace podrido, porque ya sean leyes o instituciones, contienen salidas para que los deshonestos, ladrones y vividores del Estado, de un modo u otro, puedan conseguir prebendas o robar a su antojo sin ser castigados.

Capítulo IV. Propuestas de reformas.

Hay muchas reformas y cambios que se pueden hacer a la legislación vigente, Sin embargo, algunas ligeras modificaciones pueden tener gran impacto en la aplicación de ellas en toda la gestión gubernamental. Uno de los efectos inmediatos que se pueden vislumbrar con los cambios propuestos más adelante es la prevención del delito y su castigo cuando éste es descubierto. Pero insisto, el resultado de la aplicación de la Ley se verá como un acto desalentador de corrupción cuando se castigue a servidores públicos de altos niveles de la administración pública. No se combate el delito y con ello la corrupción cuando no hay equidad en la aplicación de la ley.

Aquí sólo se presentan algunas ideas que permitirán reducir la inequidad y abusos dentro de la gestión gubernamental, pero existen otros muchos cambios que pueden reducir y en muchos casos eliminar la corrupción. El delito en todas sus manifestaciones es deplorable y más cuando se comete al amparo del manejo de recursos sociales y solapado por funcionarios de los niveles superiores del gobierno. Para poder terminar con ello, es indispensable aplicar todo el rigor de la ley a todos los servidores públicos descubiertos cometiendo delitos en cualquier campo de su gestión pública. A los representantes del sector privado descubiertos en colusión con funcionarios del gobierno, se les debe también aplicar todo el rigor de la ley. Estos cambios propuestos le darán mayor tranquilidad a ciertos sectores de la sociedad ya que conllevan ingredientes que evitarán el delito.

1. Responsabilidades

La palabra responsabilidad tiene varios significados, según el contexto en que sea utilizada. En el aspecto jurídico, un individuo es responsable cuando, de acuerdo al ordenamiento jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido, la responsabilidad presupone un deber. Las responsabilidades administrativas se presentan cuando en su desempeño, los servidores públicos no se enmarcan dentro de las disposiciones legales que regulan su actuación o cuando no realizan alguna actividad que

dichas disposiciones les obligan a cumplir. Es así como la responsabilidad administrativa surge por los actos u omisiones que afectan la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Como se dijo líneas arriba, en el caso de los servidores públicos federales, la regulación de las responsabilidades administrativas tiene su principal fundamento en los artículos 108, 109 y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Estos ordenamientos determinan qué servidores públicos están sujetos al régimen de responsabilidades administrativas; cuáles son las instituciones competentes para aplicar esta norma; qué principios y obligaciones se deben cumplir en el servicio público; cuáles son las sanciones administrativas que se pueden imponer; qué autoridades son las competentes de investigar y sancionar las faltas administrativas, y cuáles son las reglas para dar seguimiento a la situación patrimonial de los servidores públicos.

Es de la mayor importancia conocer los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que permiten identificar las obligaciones del servidor público, cuándo incurre en alguna responsabilidad administrativa, quién lo investiga, cómo se le sanciona cuando haya violado una norma administrativa y el procedimiento para ello. Se estará frente a una responsabilidad administrativa, cuando se presenten los siguientes elementos: una conducta irregular –de hacer o dejar de hacer–, que sea violatoria de una obligación que está previamente determinada en la norma, con independencia de la intención del servidor público de cometer esa infracción; que la conducta sea la manifestación activa o pasiva, en ejercicio de las funciones públicas o con relación a ellas. Las sanciones son establecidas en la ley por el incumplimiento de un deber, ya sea una obligación o una prohibición. En la imposición de la sanción, la autoridad responsable de imponerla, debe valorar la gravedad de la falta, el monto del daño o el beneficio indebido, la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones, así como el

cargo, nivel jerárquico, antecedentes laborales y condiciones socioeconómicas del infractor. De este modo, la responsabilidad administrativa se vincula directamente con la legalidad, ya que cualquier violación a las leyes genera una afectación a las instituciones públicas, que amerita la imposición de sanciones; pero, además, será tomada en cuenta por la institución, a efecto de instrumentar las acciones gubernamentales necesarias para prevenir e inhibir este tipo de prácticas, en el marco del proceso de construcción de una cultura de la legalidad.

La responsabilidad administrativa guarda una estrecha relación con la rendición de cuentas, en la medida en que ambos mecanismos sirven para identificar las conductas irregulares cometidas por los servidores públicos en su gestión, así como para comprobar con exactitud si cumplieron con sus deberes y obligaciones. Si un ciudadano o una organización social, como resultado del monitoreo y vigilancia que hace de la gestión pública, obtiene información suficiente para considerar que un servidor ha cometido actos que violan la ley, puede denunciar estos hechos ante el órgano interno de control de la institución en la que aquél labora. Este órgano, puede sancionar administrativamente al funcionario y remitir la denuncia ante el Ministerio Público si se trata de conductas delictivas.

El tipo de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos varía conforme al daño o afectación que se cause, la materia que regule los casos y las circunstancias en que se viola una ley. En la esfera administrativa, la conducta sancionable consistirá en el incumplimiento de una obligación conferida al servidor público; la sanción podrá ser desde una simple amonestación hasta la destitución e inhabilitación, dependiendo de la gravedad de la conducta, y el procedimiento será llevado a cabo por el órgano interno de control encargado de investigar y sancionar al servidor público. Si estamos en el ámbito penal, la conducta sancionable será un delito; la pena consistirá en la privación de la libertad en un reclusorio, y en el procedimiento intervendrán el Ministerio Público y el Juez penal competente.

Si como resultado del incumplimiento de sus obligaciones, el servidor público obtiene beneficios materiales injustificados, puede ser sancionado administrativamente por el órgano interno de control competente, y también puede ser penado con varios años de prisión por haber cometido el delito de enriquecimiento ilícito. Lo anterior significa que el hecho de que cada ámbito normativo (administrativo, penal, electoral, civil) regule de manera particular la forma en que se acredita la responsabilidad, no impide que una misma conducta pueda ser sancionada por distintas vías. En ese sentido, resulta importante para los servidores públicos, conocer cuáles son sus obligaciones. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8 contempla las obligaciones impuestas a los servidores públicos federales. Cada una de estas obligaciones tiene objetivos y alcances distintos, por lo que con el propósito de comprenderlas mejor es posible agruparlas de acuerdo con los fines y principios perseguidos en ellas.

El primer grupo estaría integrado por las obligaciones encaminadas a garantizar el desempeño eficaz e imparcial del servidor público respecto de las funciones o servicios que se le han encomendado. En el segundo grupo entrarían las obligaciones orientadas tanto a cumplir con la rendición de cuentas y la transparencia, como a fomentar la lealtad y la honradez del servidor público. El tercer grupo estaría compuesto por las obligaciones enfocadas a evitar que, como resultado del cargo y funciones que le han sido conferidas, el servidor público obtenga un provecho ilícito o logre beneficios ilegales para sí o para personas cercanas a él, como familiares, amigos, socios, jefes o subordinados.

Las obligaciones de los servidores pueden ser de carácter negativo -prohibición- como abstenerse de autorizar contratos de obra pública con quien desempeñe un cargo en el servicio público; o de carácter positivo -hacer algo- como ejecutar los planes, programas y presupuestos que le fueron encomendados. Esta distinción es importante en la medida en que el servidor público debe saber cuándo está ante una obligación y cuándo está frente a una prohibición, además debe conocer todas las disposiciones aplicables a

los servicios públicos que preste, pues ante el desconocimiento de las mismas, el servidor público puede cometer errores, e inclusive terminaría violando alguna norma sin darse cuenta, incluso pensando en que cumplió cabalmente con sus deberes.

Por ejemplo, el servidor público tiene la obligación de permitir a instituciones de defensa de los derechos humanos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el acceso a los documentos que requieran para investigar cualquier violación a esos derechos. Sin embargo, en este caso el funcionario público puede interpretar de manera incorrecta la prohibición que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en materia de datos y documentos reservados o confidenciales, y con ello impedir a la institución competente conocer la información solicitada, con lo cual estaría incurriendo en una responsabilidad administrativa. En algunos casos las obligaciones impuestas al servidor público pueden prolongar su vigencia por un tiempo determinado, aunque la persona haya dejado de trabajar para el gobierno. Esta prohibición temporal tiene la finalidad de evitar que durante el primer año posterior a la fecha en que el servidor público concluyó su empleo, cargo o comisión, ejerza influencia en su anterior oficina, obtenga beneficios para sí mismo o para terceros; o bien, haga un uso indebido de la información confidencial o reservada a la que haya tenido acceso.

Asimismo, el servidor público no puede adquirir para sí o para una persona cercana a él, bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor como resultado de la realización de obras públicas en las que haya participado como autoridad, sino hasta un año después de haber dejado el cargo. En todo momento el servidor público debe cumplir con las obligaciones de su empleo, cargo, o comisión, y cuando tenga alguna duda sobre la legalidad de una conducta relacionada con sus funciones, debe comunicársela al titular de la dependencia o entidad en donde trabaja, o bien, denunciar al órgano interno de control aquellos actos irregulares de los que se percate en el desarrollo de sus funciones. Los encargados de conocer, investigar y sancionar las posibles responsabilidades

administrativas en las que incurran los servidores públicos federales, son los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El órgano interno de control tiene conocimiento de las conductas de los servidores públicos, a través de las auditorías o investigaciones que practica, así como mediante las quejas o denuncias. En particular estas últimas son la noticia que una persona da a la autoridad sobre alguna posible irregularidad de la cual ha tenido conocimiento. La queja puede venir de cualquier persona, inclusive de otro servidor público puesto que la ley consagra la obligatoriedad de poner en conocimiento de la autoridad competente las irregularidades que se detecten. Con esos datos, el órgano interno de control estará en posibilidades de investigar y, en su caso, de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual consiste en una serie de actos y tareas que tienden a determinar la existencia de faltas e incumplimientos por parte de los servidores públicos, con pleno respeto a los derechos que la propia ley les otorga.

A través de ese procedimiento se cita al servidor público ante el órgano interno de control para que declare y se defienda con relación a las irregularidades que se hagan de su conocimiento, teniendo derecho de aportar las pruebas que considere adecuadas. De comprobarse una falta, el órgano interno de control sancionará al servidor público por su responsabilidad administrativa, con el objeto de corregir y prevenir esas prácticas. La sanción debe ser adecuada, ajustada y correlacionada con la falta cometida. Las sanciones, como se señaló anteriormente, se encuentran establecidas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los servidores públicos tienen una estrecha relación con las elecciones. Desde hace varios años, la sociedad mexicana ha sido testigo de los grandes avances obtenidos en la construcción de instituciones y la formación de ciudadanos cada vez más comprometidos con los principios y valores democráticos, lo que ha aumentado la confianza y la credibilidad en las elecciones. Sin embargo, frente a estos logros persisten prácticas ilegales o

irregulares cometidas por los diversos actores políticos (partidos, candidatos, servidores públicos, empresarios, organizaciones sociales y sindicales, líderes comunitarios, entre otros), cuyas consecuencias ponen en riesgo la calidad y estabilidad del sistema democrático. Estas prácticas tienen su origen en periodos de nuestra historia donde la competencia electoral era prácticamente inexistente y la inequidad entre partidos políticos era el factor predominante; pero ahora las circunstancias son muy distintas, en virtud de que las reglas e instituciones electorales han sufrido una serie de cambios orientados a prevenir, evitar y sancionar cualquier acto que afecte la calidad democrática de una elección.

Hoy contamos con mayores niveles de confianza, credibilidad, competitividad y equidad durante los procesos electorales, gracias al grado de independencia y profesionalismo alcanzado por las autoridades electorales, así como a los distintos candados y procedimientos establecidos en la legislación que dificultan o impiden la realización de actos ilícitos o irregulares durante las elecciones. No obstante, estas prácticas fraudulentas no se han eliminado del todo. Quienes buscan obtener un beneficio político-electoral a través de conductas ilegales han sofisticado sus estrategias y formas de actuación, haciendo que estas irregularidades cada vez sean más difíciles de identificar o combatir por parte de las autoridades. Por ello, las distintas instituciones públicas han instrumentado acciones gubernamentales y políticas públicas orientadas a fortalecer la prevención de ilícitos, la rendición de cuentas, la transparencia y la construcción de una cultura de la legalidad, para combatir y erradicar este tipo de actuaciones.

En este contexto, junto al cumplimiento de las funciones y obligaciones que expresamente le otorga la ley, el servidor público juega un papel de la mayor importancia respecto a la calidad democrática de las elecciones, ya que de él depende que los recursos y servicios públicos a su cargo no sean utilizados indebidamente con fines electorales. La actuación del servidor público tiene tal importancia, que las posibles violaciones a la ley que cometa en su desempeño, pueden dañar gravemente tanto al propio servicio público como

a la forma en que se desarrolla y termina la contienda electoral, al grado de llegar a provocar la nulidad de la votación recibida en una casilla o inclusive de una elección.

El servicio público y el desarrollo de los procesos electorales requieren de servidores públicos comprometidos con los principios democráticos y los de la función pública que rigen su actuación. El incumplimiento de las obligaciones impuestas al servidor público en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también puede ser una conducta ilegal tomada en cuenta por las autoridades electorales al momento de valorar y evaluar la calidad democrática de una elección cuando ésta ha sido impugnada o puesta en entredicho por alguno de los distintos actores políticos, principalmente partidos políticos y candidatos. Cuando el incumplimiento de una norma administrativa también daña el desarrollo de la contienda electoral, ya no se está sólo frente a una falta administrativa sino ante una irregularidad que lesiona uno o varios principios democráticos (legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad en la contienda, sufragio libre y universal), como se ejemplificó anteriormente.

La actuación irregular de un servidor público en contextos electorales lesiona los principios del servicio público previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; los valores éticos que delimitan su actuar: justicia, integridad, bien común, respeto, espíritu de servicio, liderazgo, entre otros; así como los principios fundamentales del proceso electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad en la contienda. Por ejemplo, si se demuestra que un servidor público ejerció actos de presión a los electores, solicitándoles su voto a favor de un partido o candidato a cambio de mantenerlos en un programa gubernamental o de otorgarles alguna prestación material o económica, además de incurrir en responsabilidad administrativa, estaría cometiendo un delito electoral y podría provocar la nulidad de la elección. Por ello, es importante tener en cuenta que una conducta ilegal realizada por un servidor público puede tener efectos en distintos ámbitos.

En el ejemplo anterior, cuando el servidor público condicionó la entrega de beneficios ligados a un programa social o la permanencia en el programa, durante las campañas electorales, a cambio de que ciudadanos voten por un partido o candidato, quebrantó los principios fundamentales de las esferas administrativa y electoral, tal y como se detalla a continuación.

Legalidad. Porque hay una violación a las obligaciones administrativas y a los procedimientos establecidos para evitar el uso indebido de los programas gubernamentales dirigidos a atender a la población; en especial, a los grupos sociales más vulnerables.

Imparcialidad. Porque el ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, mientras que en el ejemplo, la conducta del servidor público se efectúa para favorecer abiertamente a un partido o candidato, perjudicando al resto de los contrincantes políticos y porque los recursos o bienes se entregaron preferentemente a las personas que aceptaron el condicionamiento.

Transparencia y rendición de cuentas. Porque el servidor público no puso a la luz pública la información verdadera sobre el uso de los recursos o bienes utilizados.

Lealtad. Porque el servidor público prefirió favorecer a un partido o candidato, que ser leal con la institución pública en la que trabaja.

Honradez. Porque el servidor público al manejar los programas y recursos públicos, lo hizo a favor de intereses particulares, en perjuicio del bien público.

Eficiencia. Porque el servidor público no procuró la correcta aplicación de los recursos del Estado, por el contrario, los desvió afectando la función pública.

Independencia. Porque la actuación del servidor está supeditada a intereses políticos particulares, en lugar de realizar sus funciones privilegiando el bien común y el fortalecimiento del gobierno democrático, sin presiones políticas o partidistas.

Equidad en la contienda. Porque los posibles votos obtenidos como resultado del uso indebido de recursos o bienes rompen el equilibrio político y hacen que la competencia

entre partidos no sea equitativa, ya que el ciudadano no emitió su voto libremente ni hizo una valoración adecuada de las distintas propuestas y recibió presiones de algún tipo.

Certeza. Porque se genera la incertidumbre de saber si los votos emitidos por los electores condicionados se realizaron de manera libre y autónoma o por miedo y presión.

Existen conductas que no violan leyes, pero sí perjudican la transparencia de las elecciones. Cualquier acto irregular contribuye al deterioro de la confianza y la credibilidad de las instituciones públicas del país, incluyendo las correspondientes a las autoridades encargadas de garantizar la celebración de elecciones libres y democráticas. Por esta razón, los servidores públicos deben estar conscientes del grave daño que pueden ocasionar tanto al desarrollo democrático e institucional del país como al fortalecimiento del servicio público, cuando participan directa o indirectamente y de forma intencional o negligente, en un acto enfocado a perjudicar o favorecer a un partido o candidato.

Aunadas a las responsabilidades administrativas que pueden llegar a contaminar el desarrollo democrático de la elección, hay una serie de conductas que en sentido estricto no pueden ser consideradas como ilegales o que violan la normatividad administrativa, pero que por sus efectos e implicaciones llegan a influir negativamente en la contienda política. Al ser acciones que no son ilegales, el órgano interno de control no puede sancionar al servidor público porque no hay una violación o un incumplimiento de una norma. Sin embargo, esto no significa que en su actuación el funcionario deje de tener la obligación de velar y proteger los principios democráticos fundamentales, como la equidad en la contienda y la imparcialidad, así como la garantía al voto libre y consciente de los ciudadanos.

Cuando un servidor público decide apoyar la campaña electoral de un partido o candidato, sin violar ninguna norma y en pleno ejercicio de sus libertades políticas (expresión, manifestación y asociación), debe tomar en cuenta que bajo ciertas circunstancias el ejercicio de estas libertades está condicionado a que no interfiera con sus responsabilidades oficiales ni con el cumplimiento de los principios democráticos

fundamentales. Este condicionamiento se vuelve más rígido cuando se trata de servidores públicos que, por el tipo de cargo que ocupan son personajes públicos o conocidos en la comunidad donde residen y trabajan, como presidentes municipales, delegados de dependencias federales, gobernadores, secretarios de Estado, directores generales, etcétera, cuyas acciones pueden influir en la opinión pública no sólo por su presencia en los medios de comunicación, sino porque sus decisiones afectan a un número importante de personas, por lo que deben privilegiar el interés público sobre el interés particular.

Lo anterior no significa que el servidor público esté impedido para ejercer sus derechos políticos en un marco de respeto a la legalidad; al contrario, lo que se propone es que cada vez que decida intervenir en cuestiones electorales, el servidor público trate de armonizar sus derechos con el desarrollo democrático del país. Al hacerlo, debe estar consciente de que en caso de que su participación en la contienda electoral lesione alguno de los principios electorales, el partido o candidato al que apoyó podrá recibir una sanción por su conducta irregular, o su conducta podrá derivar en la nulidad de la elección correspondiente, de acuerdo con lo previsto en las disposiciones electorales aplicables. Esto implica también que el servidor público debe valorar si al intervenir en la contienda electoral afecta alguno de los principios éticos que rigen su función (imparcialidad, equidad, bien común, profesionalismo, etcétera), aunque en estricto sentido no viole ninguna ley. Lo que el servidor debe buscar es contribuir a la consolidación y fortalecimiento de la democracia, dejando en un segundo plano la satisfacción de intereses políticos individuales o colectivos por vías que violentan los principios democráticos, como la equidad en la contienda y el voto libre -sin coacción- del ciudadano.

Por tanto, se debe entender que los principios de cultura de la legalidad, rendición de cuentas y de transparencia tienen un papel importante en el proceso de construcción democrática en la sociedad, pues de ellos depende que la ciudadanía conozca y evalúe el desempeño de sus gobernantes; que las instituciones cuenten con mayores mecanismos para prevenir, inhibir y sancionar conductas ilegales, y que haya servidores públicos cada

vez más eficientes, comprometidos con las obligaciones y funciones de su empleo, cargo o comisión. A su vez, estos tres principios son elementos indispensables para garantizar el desarrollo de elecciones en condiciones democráticas, ya que contribuyen a lograr que la competencia electoral se dé en un marco de equidad y civilidad, fomentan el análisis y discusión sobre la gestión del gobierno en turno, e inhiben -y sancionan- la realización de conductas ilegales o irregulares orientadas a beneficiar o perjudicar a un partido o candidato.

La cultura de la legalidad se define como el conocimiento que un pueblo tiene de sus derechos y obligaciones. La rendición de cuentas es esencial dentro de una democracia; garantiza que el servidor público actúe con transparencia, responsabilidad y eficiencia. La transparencia permite evidenciar los logros y errores de la actuación cotidiana de los gobernantes y facilitar el acceso a la información pública relevante, con lo cual se convierte en un antídoto ideal para erradicar prácticas irregulares como la corrupción, la manipulación de los datos y documentos públicos, así como la ineficiencia de las autoridades. El hecho de que la rendición de cuentas y la transparencia sean un contrapeso efectivo al ejercicio arbitrario del poder público y una forma de mantener informada a la opinión pública de las acciones del gobierno, los convierte en elementos fundamentales para el buen funcionamiento de las instituciones públicas. En los últimos años, el concepto de gobierno o sistema democrático ha sido definido con distintos significados y alcances, de acuerdo con las características específicas que se tomen en cuenta en cada propuesta. Sin embargo, sobre el tema relacionado con la cultura de la legalidad existe un término que fortalece el cumplimiento de la ley y enfatiza la protección de los derechos fundamentales, el cual corresponde a la noción de Estado Constitucional de Derecho. Por ejemplo, los sistemas parlamentarios tienen algunas diferencias significativas con los sistemas presidenciales en cuanto a los procedimientos y órganos encargados de llevar a cabo el control, vigilancia y difusión de los actos, así como las decisiones de los gobernantes.

Es indispensable establecer dentro de los gobiernos, que cada servidor público al ser contratado sea investigado desde muchos puntos de vista; más aquellos que manejarán recursos materiales, económicos y financieros derivados de las funciones y actividades de su puesto o comisión. Una opción de lo que se deberá hacer con éstos funcionarios, consiste en afianzar a todos los que manejen recursos económicos por el monto máximo que pudieran robarse o defraudar [para ello, es necesario contratar personal especializado en el manejo de riesgos]. Además, se deberá contratar una fianza por una cantidad pequeña [cuando menos por el importe mínimo que recomiendan las compañías afianzadoras], para todos los servidores públicos que laboren en la Administración Pública; esto, con el fin de garantizar al gobierno [y a la sociedad] que al ser descubierto un funcionario por cometer un delito será reportado a la Afianzadora y ésta, además de hacer efectiva la garantía que le solicita al afianzado [que sería lo que menos le importe a la dependencia donde labora este funcionario], lo inscribe en sus listas negras y, de este modo, queda *boletinado* ante todo el mercado afianzador y a partir de ese momento ya no será sujeto de fianza [algo similar a lo que sucede con el Buró de Crédito].

Así, dichos individuos no podrán medrar en los gobiernos federal, estatal y municipal, ya que al querer ser contratados en otra institución pública deberán ser afianzados; la Afianzadora en turno le negará la fianza y ello será motivo suficiente para no contratarlo. Este sencillo procedimiento deberá incorporarse en las leyes, reglamentos, políticas, bases y lineamientos de la Administración Pública, del Servicio Profesional de Carrera y de todos y cada uno de los reglamentos internos de las dependencias y entidades a fin de evitar la contratación de individuos tramposos y nocivos a la sociedad. Como afirma Elster: “Muchos aceptarán la proposición de que el autointerés es el cemento de la sociedad hasta que reflexionen más profundamente en sus implicaciones. Obrar de conformidad con el autointerés significa no decir nunca la verdad ni cumplir las promesas a menos que convenga hacerlo; significa robar y engañar si uno no puede salir bien parado o, más generalmente, si el valor esperado de proceder así es mayor que el valor esperado de la

alternativa; significaba considerar el castigo meramente como el precio que hay que pagar por el crimen y considerar a los demás como medios de satisfacción de uno mismo. Podemos emplear el término oportunismo para designar esta persecución incansable del autointerés y distinguirlo del interés honesto que está limitado por la ley y por normas de honestidad y veracidad”.⁵²

Incumplir las normas como regla trae consigo la ineficiencia del gobierno, con efectos perjudiciales al desarrollo político, económico y cultural de la sociedad. En la medida en que los principios o valores fundamentales mencionados con anterioridad se ven violentados por fenómenos como la impunidad, la corrupción, el acceso desigual y deficiente a la justicia, el ejercicio arbitrario de las funciones públicas, y lo que es más grave, el surgimiento en la ciudadanía de conductas contrarias al buen funcionamiento de las instituciones, se genera más corrupción. Estas conductas contrarias a la ley, denominadas también como ilícitas o ilegales, no sólo traen como consecuencia sanciones económicas expresadas en multa, sanciones patrimoniales mediante embargo, sanciones administrativas inhabilitando al servidor público o privativas de la libertad conduciendo a la cárcel al delincuente; también afectan la confianza y credibilidad en las instituciones públicas, por parte de la sociedad, ya sea por los actos irregulares cometidos por sus servidores, o por la ineficiencia en la prevención y solución de dichos actos lo que genera impunidad.

Los supuestos por los que una persona puede caer en una conducta ilícita se suelen presentar bajo tres modalidades: a) por desconocimiento de la ley; b) por intención o imprudencia; c) por valores morales y creencias religiosas contrarios a la norma. Si bien no se pueden conocer las leyes en todos sus aspectos técnicos, sí se pueden entender sus alcances, límites y sanciones en caso de violarlas. A continuación se analiza cada una de estas tres conductas.

⁵² *Op. cit.*, pág. 299.

a) Por desconocimiento de la ley. Debido a que el marco jurídico está conformado por miles de reglas, difícilmente se puede exigir el conocimiento completo de las mismas; ni siquiera los abogados, jueces o legisladores tienen un dominio pleno de todas ellas. Sin embargo, la ignorancia o desconocimiento de las leyes no puede ser argumentada como una causa válida para incumplirlas, menos aún cuando la persona que se encuentra en este supuesto tiene la obligación de conocer su contenido. En el ámbito de la administración pública, un funcionario no puede argumentar que no conocía las normas establecidas al momento de incumplir cualquiera de las obligaciones que la ley le impone. Es por ello que el servidor público debe mantenerse en constante actualización y formación profesional, a efecto de no incurrir en alguna falta administrativa o conducta delictiva.

b) Las personas pueden ser responsables de la violación de una norma, ya sea por cometer una conducta prohibida u omitir una obligación. Esta responsabilidad puede efectuarse de forma intencional o imprudencial. La conducta intencional -o dolosa- implica no sólo tener conocimiento del acto ilegal y de las consecuencias, sino también planear de forma racional las circunstancias y elementos de la conducta ilícita. La responsabilidad imprudencial -o culposa- implica realizar una conducta ilícita por causas no previstas por quien la comete, por utilizar mecanismos o llevar a cabo acciones que por su propia naturaleza son riesgosas y pueden producir un daño o accidente; por negligencia, o bien, por no contar con las habilidades, destrezas y conocimientos requeridos para evitarla. Un ejemplo común de estas conductas en el ámbito administrativo se presenta cuando el servidor público, sin tener la intención de hacerlo, elabora documentos con errores u omisiones cuyas consecuencias afectan los derechos de los particulares o el desempeño de la institución en la que trabaja.

c) En los últimos años han surgido diversas demandas sociales orientadas a justificar el incumplimiento de una determinada regla por oponerse a valores morales o creencias religiosas. En estricto sentido, en estos casos el principio de igualdad debe prevalecer sobre la pretensión de la minoría inconforme; es decir, una norma debe estar

por encima de lo que la minoría considere como válido por estar en contra de sus creencias religiosas. No obstante, quienes elaboran las leyes pueden establecer supuestos de excepción para un determinado sector de la sociedad u otorgar el derecho de objeción de conciencia bajo ciertas condiciones.

Por ejemplo, en algunos países se otorga este derecho a quien no desea cumplir con el servicio militar por razones ideológicas o religiosas, para lo cual deben cumplir con determinados requisitos y contraprestaciones, como realizar servicios comunitarios. Adicionalmente a los actos específicamente regulados y sancionados en la ley, hay una serie de conductas que en estricto sentido no tienen una relación directa con el incumplimiento de una norma, pero en cualquier momento pueden provocar conductas que violen los ordenamientos jurídicos e institucionales.

En el primer grupo de este tipo de conductas se encuentra el sentido de conveniencia manifestado ante el derecho y la autoridad, el cual está basado en el principio de respetar las normas para no ser sancionado, o porque al hacerlo se recibe un beneficio personal, dejando abierta la posibilidad de incumplirlas cuando la ley no sea favorable. Desgraciadamente, en nuestro país es común ver en la gente este tipo de posturas ante el derecho.

Pensemos por ejemplo, en la facilidad con la que los conductores de automóviles se pasan un semáforo o dan una vuelta prohibida cuando no está la autoridad que los puede sancionar o cuando las circunstancias viales así se los permiten. Es decir, basta con que cambien determinadas circunstancias para que la persona decida si cumple o no con las reglas de tránsito, situación que demuestra una baja internalización de las normas jurídicas en relación con los beneficios sociales y colectivos que se obtienen al cumplir siempre con la ley. El segundo grupo de conductas son aquellas que representan un riesgo futuro para el gobierno y la sociedad, al postular ideas o valores totalmente contradictorios con los principios democráticos, los cuales pueden derivar en conductas ilícitas.

Un ejemplo de estas conductas lo encontramos en simpatizantes de grupos fundamentalistas -guerrilleros o terroristas-, o bien en personas que consideran la corrupción y al narcotráfico como formas fáciles y rápidas para obtener beneficios. En ambos casos, mientras las personas no participen directamente en las acciones ilegales en estricto sentido no violan ninguna ley, pero esto no significa que no exista en ellos una predisposición a participar en el futuro en actos ilegales. Frente a este tipo de conductas, la cultura de la legalidad se convierte en uno de los elementos fundamentales de las sociedades contemporáneas, en la medida en que tiene como finalidad lograr que la ciudadanía esté convencida de que la mejor convivencia social proviene del cumplimiento de las normas y valores democráticos.

Cualquiera que sea el contexto en que la norma se incumple o se contraviene, el gobierno debe actuar para prevenir este tipo de conductas y sancionar las acciones ilícitas que ya fueron cometidas. De allí la importancia de contar con servidores públicos que actúen bajo el principio de legalidad para no incurrir en conductas ilícitas. En este sentido, el servidor público tiene un papel fundamental en la construcción de la cultura de la legalidad, en virtud de que ésta comienza con las personas responsables de aplicar y de salvaguardar las normas jurídicas. Para cumplir con este fin, el funcionario tiene como guías fundamentales de su conducta los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

2. Valores de la legalidad y la democracia.

En el ejercicio de la función pública se deben respetar y hacer respetar los valores democráticos y cumplir con el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos permite saber cuáles son las obligaciones del servidor público; además, al conocerla brindará la oportunidad de blindar los procesos electorales, haciéndolos más democráticos y transparentes. Durante el desarrollo de una elección, la función del servidor público como agente protector de la legalidad y la democracia cobra

mayor importancia debido a que de él depende que ningún partido político o candidato se vea beneficiado por sus acciones. Cualquier conducta que se considere violatoria de las normas y principios que rigen la actuación de un servidor público, debe ser denunciada ante el órgano interno de control. Antes de tomar una decisión que signifique participar de manera activa a favor o en contra de un partido político o un candidato, se debe reflexionar sobre los límites normativos y éticos que ha de cumplir el servidor público y sobre las consecuencias de su actuación.

Todos los valores y principios éticos que permitan combatir la corrupción y aún otros complementarios deben ser transmitidos a la niñez de todos los grados académicos. Se tiene que comenzar desde la infancia la introducción a los principios éticos y valores universales. Pero como ya existen varias generaciones de ciudadanos sin recibir educación cívica, ética, moral, buenas costumbres y el conocimiento de los valores universales, es fundamental en todos los niveles de la Administración Pública incorporar cursos de apoyo y por vía electrónica (intranet e internet), sobre educación cívica, buena conducta y reconocimiento de la importancia de su aplicación en las actividades cotidianas.

Se debe rehacer la historia de México con un contenido real y objetivo, de manera que permita que la sociedad recupere el interés y el respeto por los símbolos patrios y por los verdaderos héroes y líderes del país. Es urgente y fundamental rehacer la historia a fin de que todos los niños y los ciudadanos del país admiremos y honremos a los héroes que ha habido en México. La historia mexicana que se enseña en las escuelas de educación básica ha sido escrita con un enfoque falso, truculento y equivocado. A los niños se les debe enseñar la historia de manera que puedan tomar a los personajes ahí descritos como un ejemplo a seguir en su vida real. Si se les presentan mujeres y hombres cuyas hazañas sean dignas de admiración, los niños y los jóvenes tendrán ejemplos a imitar; pero si los personajes de la historia son mediocres y corruptos, el modelo a seguir será ese. Se puede constatar hoy día con el camino que sigue la juventud y el nulo respeto y admiración

que guardan hacia los símbolos patrios y los personajes derrotados que presentan los libros de historia.

Prácticamente en cada periodo presidencial, hasta la fecha, han ocurrido todo tipo de crímenes y abusos desde la cúpula del poder, como si fuera una herencia obligada. Lo que se ve en los gobernantes, en todo momento, es el deseo de enriquecerse a cualquier precio y lo más rápido posible. No se aprecia una actitud de estadistas en los presidentes y su séquito, más bien parecen una pandilla de facinerosos dispuestos a todo con tal de conseguir lo que anhelan: dinero y poder. Se debe poner en su lugar a los sindicatos, a las cúpulas empresariales, y explicar con mucha claridad y precisión el papel de los inversionistas extranjeros en la economía del país.

Con el propósito de fomentar una nueva cultura de valores y principios éticos entre la ciudadanía en general y la niñez en particular, es necesario modificar el sistema de educativo del país. Pero, si se quiere conseguirlo, es indispensable desaparecer esa corrupta y burda farsa llamada sindicato de la educación. Un segundo paso sería rediseñar toda la Secretaría de Educación Pública de manera que sea eficiente y eficaz, y que persiga lo que todo ministerio de educación necesita hacer: buscar que la niñez y la juventud mexicana sean educados de acuerdo a los sistemas modernos de enseñanza-aprendizaje, en los cuales sobresalga el análisis y no la memorización. Como digo líneas arriba, hay que re-escribir los libros de historia de manera que induzcan al educando a seguir los ejemplos de nuestros héroes. No pretendo que se falsee la historia, sino que se resalte como valor histórico a personajes que convocaron a la nación y que puedan representar ejemplos a admirar y seguir por parte de todos los ciudadanos mexicanos. Ese sería un gran triunfo en el camino del combate a la corrupción.

Es imprescindible y urgente que dentro de esa nueva estructura educativa se incorporen temas como el Civismo, la Ética, la Moral, la Lógica y la Filosofía. Que los horarios educativos sean más largos de manera que la niñez y la juventud reciban una educación integral en donde tengan el mismo valor la geografía, la historia, la gramática,

que la música, los deportes y las artes. Que puedan los muchachos ser alimentados con un buen desayuno y una saludable comida durante su estancia en las escuelas, ya sean públicas o privadas. Que se mejore la práctica deportiva desde la niñez y que los recursos públicos se dirijan más hacia la construcción de instalaciones y campos deportivos, disminuyendo las asignaciones presupuestales a instituciones inútiles como el IFE y los Partidos Políticos, por mencionar sólo a dos de ellas.

Se ganaría mucho más asignándole dinero a la construcción y mantenimiento de instalaciones deportivas para todos los niveles sociales y educativos que para esos organismos parásitos que promueve el gobierno. El dinero sería mejor utilizado y produciría mayores beneficios a México. También a los adultos, carentes de formación cívica y ética durante muchos años, se les darían clases de civismo, ética, moral y filosofía, con el objetivo de corregir la visión corrupta que tienen. Si bien es verdad que es muy difícil que un adulto cambie o absorba conocimientos, se puede conseguir que vea de manera diferente la corrupción.

Mucha gente es corrupta porque no ha tenido la oportunidad de conocer algo diferente, y únicamente copia lo que ve. Se debe obligar a los medios de comunicación masiva a mejorar su programación, su temática y a tener horas de proyección cultural. Se deben abrir las oportunidades a inversionistas en el campo de las telecomunicaciones para que exista mayor competencia entre ellos. Ya sabemos que a mayor competencia mayor calidad en los productos o servicios y menores precios. Imbuir en la población entera en la necesidad de adoptar el nacionalismo legítimo, no el revolucionario del PRI.

Luchar por que se incremente la producción nacional con inversionistas mexicanos y el consumo nacional. Se deben cerrar las importaciones de productos que casi han hecho desaparecer la industria nacional. Se debe apoyar con recursos suficientes la investigación en todas sus ramas e incorporarlas y vincularlas a la industria y el comercio nacionales; promover eficazmente los programas de emprendedores, apoyarlos con créditos que se

conocen como de aventura conjunta (*joint adventure*) y cimentar en los jóvenes un espíritu de empresarios más que de trabajadores subordinados a un patrón.

Es urgente suscribir convenios internacionales entre iguales y penetrar más en los mercados mundiales sin denigrar y regalar el país. Enviar a estudiar a muchos jóvenes a otros países avanzados a fin de que aprendan lo último en tecnología y al regresar ya tenerles empleo con salarios aceptables y dignos para evitar que se queden en esos países y el producto de su talento sea aprovechado por otros en lugar de los mexicanos. Limitar el desarrollo de las empresas extranjeras en todo el país y obligarlas a que paguen impuestos justos y razonables y dejen conocimiento y tecnología en México.

Los gobiernos mexicanos han apostado por las inversiones extranjeras que dejan poco empleo y nada de tecnología y dinero en el país. Los ingresos del gobierno mexicano se integran principalmente por el petróleo, las remesas de los trabajadores que se van a Estados Unidos y los impuestos cautivos. Es imprescindible crear una nueva Constitución Política y un nuevo sistema de recaudación fiscal; hoy día, somos pocos los que pagamos impuestos por ser cautivos del Sistema de Administración Tributaria (SAT). Los Estados y Municipios deben ser más eficientes, modernizarse y depender menos del gobierno federal.

Muchos de los recursos que se generan en ellos son repartidos en otros Estados más ineficientes de manera muy injusta, de modo que a los malos no sólo no se les obliga a mejorar, a ser más eficientes, sino que se provoca todo lo contrario, son ineptos, licenciosos y cada vez más corruptos. Los gobiernos deben ser más imaginativos y trabajar hacia el presente y el futuro.

México debe realizar una verdadera revolución educativa; un primer paso es el combate al analfabetismo. A todo lo largo y ancho del país se mueven grupos de personas sin interés económico promoviendo programas de apoyo a la población de escasos recursos o de plano en pobreza extrema. Muchos de ellos, si no es que la mayoría, actúan por su propia cuenta, desvinculados de los gobiernos estatales, municipales y federales.

Con un poco de organización propositiva se pueden conectar entre ellos y corresponderlos con programas de los gobiernos a fin de mejorar la penetración de sus metas y la ayuda a la población objetivo. Esos programas de apoyo financiero a las comunidades rurales más alejadas y pobres del país se pueden optimizar con el apoyo de jóvenes estudiantes de todos los grados académicos del sistema educativo público y privado y con poco dinero. La gran pobreza que existe en México se debe a varios factores. El primero de ellos, la corrupción, derivado de los continuos gobiernos corruptos, salvajemente corruptos. Otro factor, el llamado cacicazgo, que es una variante (una copia al carbón) de lo que han enseñado los gobiernos federales a lo largo de la historia. Uno más, la penetración extranjera corrupta, que aprovechando la proclividad de los mexicanos en el gobierno hacia la corrupción, en colusión con ellos, obtienen cuantiosos beneficios, dejándoles, además, únicamente las migajas a esos malos mexicanos.

La discriminación y el racismo son otros dos grandes factores que inciden en la corrupción. Todavía extraña mucha gente, la mayoría tarde o temprano, de manera inconsciente, los títulos de propiedad. Es por esta razón que en todo el país se le da mayor importancia y atención al que se presenta anteponiendo su título profesional: "soy el licenciado fulano de tal" o ingeniero o médico o lo que sea. Ello tácitamente, y sin que se tenga que demostrar, lo hace importante frente a él mismo y ante terceros. La anteposición del título académico viene a ser una trasposición del nobiliario del que se carece por no existir nobleza en este triste país llamado México. Tan importante y necesario le resulta a mucha gente contar con un prefijo en su nombre que muchas personas sin haber asistido a la educación superior se anteponen un título: Ing., Lic., C. P., Dr., etcétera. La corrupción va por delante, solapada por toda la gente consciente o inconscientemente, voluntaria o involuntariamente.

Este apartado se termina enumerando algunas medidas y propuestas que pueden ser usadas especialmente respecto a la prevención de la corrupción,

1) Establecer un registro internacional de empresas que estuvieron involucradas en corrupción.

2) Crear un registro internacional de “alerta” de empresas operando fuera de países calificados como paraísos de impuestos, en orden a facilitar inspecciones del modo en el cual ellos controlan y regulan sus transacciones financieras.

3) Instituir un fondo para la promoción de valores éticos dentro del combate contra la corrupción. Se deben promover valores éticos tales como la verdad, honestidad e integridad dentro de las esferas educacionales y culturales.

4) Incorporar convenios multilaterales que prevean la repatriación de los participantes en procesos de corrupción de los sectores públicos y privados.

5) Suscribir convenios multilaterales de extradición aplicables a los sectores corruptos públicos y privados.

6) Finalmente, la corrupción es un problema que daña a todas las comunidades del mundo. Es tan grande que continúa amenazando las fuentes que podrían ser utilizadas para llenar las necesidades de la sociedad e incrementar la calidad de vida. La corrupción ofende y lesiona a toda la humanidad. La corrupción viene siendo un acto de terrorismo. Esto es, un terror social dirigido hacia la pobreza, el hambre y la muerte.

3. Propuestas de reformas

1) Revocación de mandato

El principal problema que enfrenta toda la población del país sobre la corrupción es la falta de castigo a los grandes defraudadores representados por los servidores públicos de alto nivel del gobierno, ya sea federal, estatal o municipal, y los grandes empresarios, y los representantes de las empresas paraestatales, sindicatos y organismos como el IFE, el Banco de México, el Congreso [cámaras de Diputados y de Senadores], los partidos políticos, el Poder Judicial, e incluso la Suprema Corte de la Nación. Todos los organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros del país entero están inmersos en la corrupción. El sector privado practica todas las formas de corrupción conocidas, la

promueve y es una fuente de la que mana corrupción. ¿Quién se salva de la corrupción? Es difícil la respuesta.

Con el objeto de intentar reducir el nivel de corrupción en el gobierno, diversos sectores de la sociedad, partidos políticos y personajes de la vida política de México han hecho una propuesta para incorporar en las diversas leyes la figura jurídica conocida como Revocación de Mandato. Esto es, que el servidor público pueda ser removido de su puesto cuando su actuación dentro de la gestión pública no sea satisfactoria para la sociedad, sea irregular o incluso abiertamente dolosa. En esencia, la revocación del mandato consiste en remover de su puesto a todo aquel servidor público que no está haciendo bien su trabajo de acuerdo a la percepción de la sociedad o, francamente, su gestión es corrupta, ocasionando con ello daños o perjuicios al patrimonio público.

Desde luego, se tendrían que hacer modificaciones a la Constitución a fin de insertar esta figura en ella. Para esto, se requiere de un consenso político entre los principales partidos políticos dentro del Congreso, una actitud propositiva, nacionalista y ética con el propósito de incorporarla, ya que esta modalidad afectaría a todos los servidores públicos, a sus intereses particulares y de partido. Sin embargo, si la sociedad en todas sus formas y manifestaciones hace presión se puede lograr el consenso, aprobación en las cámaras y, con ello, la incorporación dentro de la Constitución, primero, y luego, en sus leyes reglamentarias. La principal ventaja de la destitución de servidores públicos consiste en que se refuerza el control popular sobre el gobierno.

Una forma en la que puede aplicarse el proceso de destitución, de igual manera que el referéndum de iniciativa y de protesta, comienza con el registro de 10 peticionarios en la Secretaría de Estado o ante el empleado local, en su caso, mediante una nota que expresa la intención de hacer circular la petición, a fin de determinar si el funcionario en cuestión debe ser destituido. La nota generalmente incluye una declaración de 200 palabras, fundamentando las razones para la propuesta de destitución; el funcionario señalado puede a su vez responder mediante otra nota de 200 palabras.

Aunque es difícil medir con exactitud los efectos de la revocación del mandato, su existencia estimularía a los funcionarios públicos a ser más responsables ante la sociedad. La amenaza del uso de la revocación puede hacer reflexionar más a los servidores públicos, sobre su gestión y conducta en determinados temas. La revocación debe ser independiente de cualquier otro procedimiento en materia penal, civil, administrativa o laboral y puede ser revocado de su mandato cualquier miembro de los gobiernos federal, estatal y municipal (secretarios, subsecretarios, jefes de unidad y directores generales; gobernadores, presidentes municipales y cualquier miembro de sus gabinetes respectivos); diputados, senadores así como cualquier representante popular elegido de la forma que haya sido; jueces y magistrados; cualquier miembro de instituciones gubernamentales centralizadas y no centralizadas; miembros de organismos como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Federal, Estatal y Municipal, el Procurador de Justicia y su equipo de trabajo.

Las causales de la revocación de mandato son, entre otras: a) incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del mandato conferido; b) incurrir en hechos que lo hagan desmerecer de buen concepto público; y c) manifestar una conducta incompatible con el honor de ser representante del pueblo en una institución u órgano de gobierno o de representación popular.

Como se ve, la revocación del mandato pondría a gran parte de los personajes de la vida pública gubernamental y sus satélites políticos fuera de la circulación del Estado. Aún así, es necesario crear nuevos lineamientos y acciones legales que permitan prevenir la corrupción en la Administración Pública Federal; sin embargo, todavía es más importante castigar a los que infrinjan la Ley o abusen de su puesto sea del nivel que sea. La principal razón del crecimiento de la corrupción se debe a la falta de castigo a los servidores públicos que cometen actos ilegales y que son descubiertos. La falta de sanciones administrativas, económicas y penales a los servidores públicos corruptos conlleva que continúen medrando en la administración pública.

Este castigo ejemplar serviría para desalentar a otros servidores a cometer acciones corruptas. En el momento en que al amparo de la ley se castigue a cualquier servidor público corrupto, en ese momento y en el futuro otros servidores públicos lo pensarán antes de involucrarse en actos de corrupción. Desafortunadamente, la impunidad existente en todos los niveles de los gobiernos federal, estatal y municipal, ha provocado que crezca la corrupción en todo el país y que contamine a otros sectores del mismo. Los intereses y compromisos entre los partidos políticos y entre éstos y las fuerzas más importantes de la economía, nacional e internacional, lo único que han propiciado es mayor corrupción. Los tecnócratas de hoy día y los políticos apátridas insisten en demostrar que la inversión extranjera beneficia al país. Por ello todos los esfuerzos gubernamentales se dirigen a facilitar el camino al capital extranjero poniendo obstáculos múltiples al nacional. Todo por obtener beneficios personales. Escribe Eduardo Galeano: “Como Inglaterra, Estados Unidos también exportará, a partir de la Segunda Guerra Mundial, la doctrina del libre cambio, el comercio libre y la libre competencia, pero para el consumo ajeno. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial nacerán juntos para negar a los países subdesarrollados, el derecho de proteger sus industrias nacionales, y para desalentar en ellos la acción del Estado”.⁵³

No es sólo la ética de los servidores públicos federales, estatales y municipales la que ayudará a combatir la corrupción, sino el temor al castigo. Es necesaria, de manera imperativa, la aplicación de la ley a aquellos que cometen actos de corrupción sin importar rangos, niveles, ni partidos políticos involucrados en ella. La persecución de los tramposos, engañadores, ladrones defraudadores, y todos aquellos que abusan del poder que la sociedad les ha conferido, de una manera u otra [por votación, por designación directa o por concurso], debe dar frutos, cuando son aprehendidos, al aplicarles todo el rigor de la ley.

⁵³ Galeano, Eduardo, *Las Venas Abiertas de América Latina*. Siglo XXI Editores, México, 2007, pág. 56.

2) Auditoría Superior de la Federación.

Esta institución ejerce sus funciones con eficiencia y eficacia, pero no alcanza a revisar a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública en cada ejercicio fiscal. Tiene autonomía técnica, pero no económica; no es una institución que goce de los alcances que debería tener por su importancia fiscalizadora. Aunque teóricamente puede auditar a todas las dependencias federales, estatales y municipales, incluyendo a la presidencia de la república, el ejército, la armada y al mismo congreso, en la realidad su gestión ante estas últimas instituciones es muy limitada.

Al no contar con suficiente presupuesto para realizar su gestión fiscalizadora y de control, una parte muy importante de los recursos económicos que maneja la Administración Pública no son revisados y por ende se presume que hay desvío de recursos, pero no se puede demostrar. De todo lo que fiscalizan, un porcentaje muy elevado contiene malos manejos de recursos, desviaciones importantes e irregularidades notables.

Algunos de sus directores se ven obligados políticamente a minimizar o eludir las deficiencias que su personal detecta durante las auditorías que practican. Cuando identifican desviaciones de recursos por parte del personal que los maneja o faltas graves a la normativa, generalmente fincan responsabilidades al personal de mandos medios hacia abajo, nunca o casi nunca a los altos funcionarios. Esto lleva a que las irregularidades cometidas por esos funcionarios en todos los niveles de gestión institucional se mantengan, promuevan y solapen en casi toda la Administración Pública.

El tiempo que lleva desde la identificación de irregularidades hasta el castigo a los responsables, pasando por un espacio de tiempo para que las solventen, puede llevar años. En la mayoría de los casos los culpables no son encontrados, ni perseguidos y sus actos ilegales quedan en el papel y el olvido. Hay una gran cantidad de expedientes archivados debido a que los funcionarios observados en las auditorías no fueron localizados, ya

cambiaron de empleo [ahí mismo en la Administración Pública], o fueron protegidos por algún funcionario de alto rango.

La Auditoría requiere independencia económica y de gestión, además de la técnica. En el momento que la consiga, no habrá dependencia o institución pública y privada que evada su responsabilidad ante actos ilícitos y el consecuente castigo. Para ello, también se requiere que se modifique su alcance. No sólo debe revisar la cuenta pública del año anterior, se le debe dar libertad y poder para revisar los recursos de cualquier año, como sucede con la Secretaría de la Función Pública, e incluso hacer auditorías de acompañamiento, esto es, auditorías durante todas las etapas de ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios o de obras. De este modo, puede investigar irregularidades del pasado y presente, hacer las persecuciones de malos funcionarios durante gestiones pretéritas y correcciones procedentes durante las adquisiciones u obras presentes. Con el tiempo se evitarían gradualmente actos irresponsables, irregulares e ilícitos; se iría combatiendo poco a poco la corrupción en el manejo de los recursos públicos propiedad de la sociedad.

Otro cambio que se necesita implantar en la Auditoría es el tiempo que lleva la persecución y castigo de un servidor público corrupto. La gestión legal que implica desde la detección de un acto irregular que no puede ser solventado por el funcionario que lo cometió, hasta la sanción, actualmente es muy larga. Las modificaciones a los procesos administrativos dentro de un marco de verdadera re-ingeniería de procesos en toda la Administración Pública, deben ser radicales. Se debe iniciar en la Secretaría de la Función Pública y terminar en la Auditoría Superior de la Federación, buscando la simplificación administrativa con enfoque de eficiencia y funcionalidad. No meras palabras, sino hechos.

De este modo, los cambios que requiere esta institución se pueden resumir en cinco grupos.

- 1) Independencias económica y de gestión;
- 2) Facultades para revisar la cuenta pública de ejercicios fiscales de años atrás;

3) Poder para investigar y castigar también a los vendedores de bienes, contratistas y prestadores de servicios corruptos;

4) Reducir los tiempos de investigación, solventación y sanción de los actos irregulares;

5) Mayores recursos económicos para cubrir mayor cantidad de auditorias.

3) Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Respecto al Servicio Profesional de Carrera, es urgente modificar el sistema a fin de que realmente se seleccione y se contrate al personal competente e idóneo al puesto que se concurre. Que se elimine del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera la expresión “o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes”, y que se acelere el proceso de contratación del personal necesario con el objeto de evitar esa trampa que hoy existe mediante la utilización de ese artículo. También, en este contexto, eliminar la prerrogativa que otorga el artículo 74 de la Ley que le permite al jefe del puesto vetar a un candidato al puesto en concurso, sin mediar justificación alguna.

La evaluación técnica [de conocimientos sobre el puesto] debe realizarse utilizando un procedimiento aleatorio para extraer las preguntas del examen, obteniéndolo de una batería de preguntas y respuestas de cuando menos tres veces el tamaño del examen. Adicionalmente, que el área de recursos humanos, encargada de aplicar los exámenes, incorpore aleatoriamente algunas preguntas de su base de datos, a fin de evitar trampas por parte del jefe del puesto en concurso. Esto es, que si la evaluación será de 30 preguntas, la base de preguntas y respuestas sea de 90 ó más preguntas con sus respectivas respuestas, más unas 50 de recursos humanos, de las cuales se intercalarán 5 ó 10 en cada evaluación [estas preguntas estarán dirigidas a conocer aspectos esenciales de la Administración Pública].

Eliminar la prerrogativa que le da la Ley al jefe del puesto para eliminar a un candidato sin mediar explicación o razón de ello [artículo 74 de la Ley], cuando varios

candidatos llegan a la última etapa del concurso: el Comité. La magnitud y la incidencia de la corrupción dependen de cuatro factores:

- 1) El nivel general de los beneficios públicos disponibles;
- 2) El poder discrecional de los servidores públicos;
- 3) Los riesgos implícitos en los tratos corruptos;
- 4) El poder de negociación relativo del sobornado y el sobornador.

La solución puede enlistarse respondiendo a estos cuatro puntos:

1) Reducción de los beneficios, mediante la aplicación de reformas constitucionales y legales que se orienten a estos objetivos;

2) Reducción de la discrecionalidad; por diversos medios se debe disminuir la capacidad de muchos servidores públicos de manejar a su arbitrio las adquisiciones, los servicios y las obras públicas.

3) Mayor revisión y supervisión en los contratos de adquisiciones y obras públicas. Las auditorías y revisiones a las licitaciones y adjudicaciones directas por parte de la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública son mínimas a nivel nacional como para que su impacto sea representativo y evite la corrupción. Ambas instituciones enfatizan el hecho de que su intervención en la revisión de esos actos es mínima y no es significativa para evitar los malos manejos con la consiguiente obtención de beneficios por parte de los servidores públicos.

4) Limitar el poder de negociación de los servidores públicos; aquí se han de incluir los "premios" a la eficiencia, ya que estos últimos no dan buenos resultados dentro de un sistema abiertamente corrupto, puesto que de una manera u otra los servidores públicos promueven otra forma de corrupción que les permita obtener beneficios adicionales al premio. Lo que realmente funciona es que se debe castigar tanto al servidor público como al proveedor de servicios, bienes y obras públicas, cuando son descubiertos. Este es el problema principal a resolver, que el Estado aplique castigos a los malos funcionarios de cualquier nivel jerárquico tanto públicos como privados.

No es cuestión de mayores o mejores leyes, las que se tienen son suficientes; lo que se requiere es la aplicación de ellas a los malos funcionarios. Las sanciones tienen la finalidad de mantener la obediencia de las normas, reponer el orden alterado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal, garantizar la buena marcha y el buen nombre de la administración pública, así como asegurar que la función pública sea ejercitada en beneficio de la sociedad.

En la Administración Pública Federal, las instancias encargadas de vigilar el correcto ejercicio de la función pública son los órganos internos de control dependientes de la Secretaría de la Función Pública. Funciona mejor otorgar premios, como mayor remuneración y mejores prestaciones a los servidores públicos no corruptos, y castigos efectivos, como sanciones legales y administrativas, a los malos, a fin de desalentar el soborno y la corrupción. Se pueden implantar mecanismos diversos que eviten o disminuyan la corrupción: invitación a estudiantes, a los medios, académicos, y a otros servidores públicos a participar en las licitaciones públicas, invitaciones a cuando menos tres personas y adjudicaciones directas.

En licitaciones de obras públicas de cierto nivel de gasto y adquisiciones de bienes o servicios mayores, invitar a las televisoras y a diversos medios para que se presenten abiertamente, en directo, todas las etapas del proceso; investigar a los contratistas y proveedores a fin de conocer su situación financiera y organizacional. Otros mecanismos de reducción o eliminación de la corrupción pueden ser la realización de auditorías durante la etapa de elaboración de las bases de las licitaciones o invitaciones y durante todo el proceso hasta la firma del contrato. Posteriormente, continuar la auditoría durante todo el desarrollo de la adquisición o la prestación del servicio o la ejecución de la obra, así como auditar a los proveedores y contratistas participantes en licitaciones e invitaciones.

Finalmente, es indispensable que los altos funcionarios gubernamentales tomen conciencia de la importancia de aplicar castigos a todos los niveles de la estructura funcional para que gradualmente se reduzca la corrupción. Es impostergable que los

partidos políticos y las instituciones autónomas ligadas al Estado transformen su organización a fin de que, paulatinamente pero con rapidez, se vaya eliminando la corrupción. Se deben reducir radicalmente los ingresos de los partidos políticos, del Instituto Federal Electoral y de los estatales. Los salarios de todos los servidores públicos, deben ser equiparados a los de la iniciativa privada a fin de hacerlos atractivos y competitivos. Si se desea tener funcionarios públicos de alto nivel sus salarios deben ser correspondientes con ello. Un alto ejecutivo de una empresa privada puede ser un excelente servidor público si es bien remunerado. Se puede esperar que no sea corrupto si recibe un salario justo y competitivo. Si todas las instancias de gobierno federales, estatales y municipales son vigiladas de acuerdo a lo aquí dicho, la corrupción será eliminada más temprano que tarde, pero se requiere de voluntad política y de amor al país.

Conclusiones

La solución a la corrupción en el sector público es simple: castigar a los servidores públicos que cometen ilícitos, así como también a los que se coludieron con ellos. La falta de castigo a los que abusando de su puesto obtienen beneficios económicos de manera ilegal es lo que ha producido y promovido la corrupción. Aunque aparentemente simple, esta solución contiene profundas implicaciones principalmente políticas, económicas y sociales.

La corrupción se ha generalizado en todos los sectores de la composición social debido a varias causas; la principal, el cambio político que gradual y desmedidamente busca hacerse del poder a cualquier precio, utilizando todos los medios que estén a su alcance y que con ello ha debilitado o destruido las instituciones políticas, legales y sociales del país. Adicionalmente, la liberalización política y económica ha expuesto ante la sociedad la corrupción que antes estaba medio oculta. Sin embargo, como contraparte, la sociedad manifiesta cada vez con mayor fuerza (aunque con poca acción), un descenso en la disposición a tolerar las prácticas corruptas de los líderes políticos y los grupos económicos de poder.

Los conceptos de moral, ética, civismo y valores sociales universales, los ha perdido la sociedad y todos sus integrantes, ya sea en menor o mayor grado.

Como ya se comentó en el Prólogo, para Rousseau el origen de las sociedades, se da en la familia. Debido a que los niños tienen necesidad de vivir con sus padres durante el tiempo en que dependen de ellos, una vez que ya no requieren el cuidado y la atención de los padres, entonces se vuelven independientes. En México tradicionalmente se ha creído que la familia ha vivido unida y de ese modo ha conformado el núcleo de la sociedad; sin embargo ello no es cierto, lo que la unía no era el amor entre sus miembros sino la relación de dependencia hacia el proveedor que era el padre y cabeza de la familia. Por este motivo sólo se ha necesitado sacar a la mujer de la célula familiar para resquebrajar

la sociedad. Ya en los Estados Unidos se aprecia en toda su crudeza este hecho y su influencia negativa en México es incuestionable.

Así, para Rousseau, la primera ley de la familia es ver por su propia conservación para, de esa manera, convertirse en el primer modelo de las sociedades políticas. Por tanto, para él, las sociedades tienen un comportamiento similar a la familia.

No puede ser que en las sociedades exista el derecho del más fuerte "El más fuerte nunca es tan fuerte como para ser siempre amo, si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber."⁵⁴ La fuerza, dice Rousseau, es sólo poder físico por lo que no puede existir ninguna moralidad de sus efectos. Así, estar sometido a la fuerza no es más que un acto de necesidad y no de voluntad. Enfatizo: esto es lo que ocurre en la sociedad mexicana actual, aunque no existe de manera manifiesta fuerza física en los actos de sus gobernantes, sí existe violencia moral al ejecutar acciones a su favor y en contra de los intereses de la misma sociedad que los llevó a ocupar sus puestos de gobierno. A fin de cuentas la violencia moral es igual o peor que la física ya que aquella es sutil y oscura y siempre está escondida en el laberinto de las leyes que sustenta el quehacer del que gobierna.

Todo ciudadano debe compartir el compromiso de respetar y cumplir las leyes emitidas por sus iguales, con el propósito claro y preciso de proteger sus bienes y sus personas; pero en el momento en que esto no ocurre así, entonces se ha roto la principal y única cláusula del contrato social, retornando a cada individuo de la sociedad a su estado de naturaleza, lo que convierte a la República en un lugar peligroso, ya que puede ocurrir que cada individuo ahora se asocie con otros individuos para convivir en ese estado de naturaleza y convertir su entorno en un lugar donde gobierne la ley del más fuerte. Esto es lo que está ocurriendo en México. Los gobernantes no están atendiendo el problema y pueden ocasionar una guerra civil. El estado de naturaleza se presenta como consecuencia

⁵⁴ *Ibidem*, pág. 9.

de la pérdida de la integración al contrato social que han provocado los gobernantes desde hace muchos años atrás y hoy con mayor fuerza.

En todos los gobiernos del mundo la administración pública no produce nada, pero sí consume el excedente del trabajo del sector privado. Esto hace que el sector público no valore en toda su dimensión lo que cuesta producir bienes y servicios. Abusa de la sociedad en general, como si le estuviera haciendo un favor, y los desprecia al reconocer que su existencia es la razón de ser de la suya. En el caso de México, los gobiernos actúan como si fuera un privilegio de sus integrantes laborar dentro de ellos y por esa razón toman recursos abusando de su posición y dan y consiguen prebendas reclamándolas como si fuera un botín de guerra. Esto mantiene la corrupción y, en el tiempo, la ha ido consolidando e incrementando hasta niveles escandalosos.

Por otro lado, Locke, cuando expresa que el derecho de hacer leyes es prerrogativa del poder político con el propósito de buscar el bien público, incluso con penas de muerte, lo hace en el entendido que el ser humano ya no vive en estado de salvajismo o como él lo llama en estado de naturaleza como vivía en su origen. Sin embargo, los políticos mexicanos tal parece que viven en ese estado de naturaleza, ya que su actuación frente a la sociedad y su país así parece.

En ese orden de ideas, Locke explica algo que todavía no se puede entender y poner en práctica en México, la reparación del daño. Él dice que el afectado por un acto criminal tendrá el derecho de demandar no sólo la reparación del daño sino el poder de apropiarse de los bienes o servicio del delincuente. Esto con el fin de evitar que cunda el crimen y con el deseo de preservar a la humanidad de actos criminales. Pero las leyes mexicanas, en muchos aspectos, sólo ponen en práctica una cara, la del castigo, y la reparación del daño la pasan por alto. Aunque cabe enfatizar que realmente el problema en México no es la falta de leyes sino la falta de aplicación de castigos correspondientes a la dimensión del daño ocasionado por un criminal a una persona que se convierte así en una víctima privada de reparación del daño y el criminal en un sujeto sin pena ni castigo.

Los jueces y magistrados están corrompidos y corrompen todo su entorno. La procuración de justicia no existe como un sistema honesto del Estado. El que tiene dinero o poder puede burlar la justicia y evitar ser castigado. Es por esto que la impunidad se ha convertido en sinónimo descarado de político, narcotraficante, contrabandista y gobernante. La corrupción en el sistema legislativo es ya escandalosa. Los mexicanos nos hemos situado en el mundo dentro de los primeros lugares en corrupción. Antes era una vergüenza ser señalado como país corrupto por excelencia, hoy día a una gran mayoría de conciudadanos eso les tiene sin cuidado.

Dice Hume que la conducta moral tiene una gran influencia en las acciones y pasiones humanas, razón por lo cual la humanidad hace grandes esfuerzos por inculcarla. Pero en México hace ya tiempo que la Secretaría de Educación Pública retiró de los temarios de educación básica materias como Civismo, Educación Cívica, así como todos aquellos temas que tienen que ver con la ética, la moral y los convencionalismos sociales tendientes a darle una formación a los niños y jóvenes sobre valores y reglas de conducta social, por tanto la moralidad es un asunto olvidado. Esto debe considerarse traición a la patria y debiera castigarse en consecuencia.

Vivimos la era de la información. Los medios de información y comunicación han penetrado prácticamente a todos los lugares del país. Aún en los hogares más humildes, en las regiones más alejadas del país, se tiene conocimiento de lo que sucede en el mundo entero a través de la televisión y de la radio. Este hecho ha permitido que las personas más humildes se enteren de los acontecimientos políticos, sociales y económicos que ocurren en el país e influyen negativamente en ellos provocando paradójicamente que, inadvertidamente, promuevan la corrupción como un mecanismo de venganza o mejor dicho de imitación de lo que observan o escuchan en los medios.

Hoy día los conductores de los diversos programas de la radio y la televisión se han convertido en líderes de opinión e incluso muchos de ellos (la mayoría), cuestionan a los políticos en persona y a su gestión como si ellos fueran expertos en política, en economía y

en administración pública. Su opinión cala en la mente y el corazón de gran parte de la población y es por eso que se han convertido en un bastión importante para los políticos, ya que saben el impacto que producen en la población. Esta influencia también se ha convertido en un factor negativo ya que esa opinión vertida sobre la población, la mayoría de las veces es tendenciosa y puesta a disposición del mejor postor político. El manejo millonario de spots en la televisión y en la radio es una prueba de la influencia de ambos medios en la población, pero el impacto directo que producen los noticieros y sus conductores en la mente de sus televidentes y radioescuchas es contundente.

Por desgracia, toda la población se encuentra sin protección ante la avalancha de información tendenciosa. Los conductores de los monopolios televisivos y de la radio son hoy día paladines de la información y por ello con fuerte influencia sobre la población, pero desafortunadamente la mayoría corruptos. Aunque hay excepciones, su acción recae sobre pequeños grupos de la sociedad y generalmente en comunidades que no requieren esa influencia por ser personas politizadas, cultas o que conforman grupos académicos, científicos o intelectuales en general.

La corrupción produce ineficiencia e inequidad. La corrupción indica la existencia de problemas profundos dentro del Estado y en su relación con el sector privado. La corrupción es una enfermedad endémica no sólo en los gobiernos sino en la sociedad entera.

Las futuras generaciones podrán ser mejores ciudadanos si se les prepara para ello, tanto dentro de su familia como en la escuela. Para ello, los padres y hermanos y los maestros de todos los niveles académicos deberán ser preparados y educados para que persigan este fin. Es cosa de tiempo y perseverancia, y sí se puede lograr con voluntad política de los involucrados en el gobierno y con apoyo de la sociedad, pero primero hay que hacer o, mejor dicho, rehacer, mejores ciudadanos, patriotas, y que amen a su país.

Bibliografía

- Aristóteles, *Obras* [tr. del griego por Francisco de P. Samaranch], Aguilar, Madrid, 1972.
- Bacon, Francis, *Ensayos sobre moral y política*. Nuestros Clásicos. UNAM 1974, México.
- *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*, y el *Acuerdo por el que se Establecen las Normas Generales de Control Interno en el Ámbito de la Administración Pública Federal*, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002 y el 27 de septiembre de 2006, respectivamente.
- Coparmex, *México unido contra la delincuencia*, Coparmex, México, 2001.
- Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, México, 2005.
- Dahrendorf, Ralf, *En busca de un nuevo orden. Una política de libertad para el siglo XXI*, Barcelona, Paidós, 2005.
- Delgado de Cantú, Gloria, Humberto Sánchez Córdoba, Lilia Estela Romo Medrano, Rosa Guadalupe Pérez Rangel, *Historia de México*. Pearson Education, México, 2002.
- Zorrilla Ramón, *La corrupción político-administrativa. Un acercamiento histórico y valorativo*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1984.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2001.
- Galeano, Eduardo, *Las Venas Abiertas de América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 2007.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1974.
- Herzog, Jesús Silva, *El Pensamiento Económico, Social y Político de México (1810-1964)*. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México. 1967.
- Jeannot, Fernando, *Las reformas económicas en México, El desafío de la competitividad*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.
- Krugman, Paul, *Crony capitalism USA*, en "The New York Times", 15 de enero de 2002.
- La Unidad de Vinculación para la Transparencia de la Secretaría de la Función Pública, cuenta con un programa específico de monitoreo ciudadano, el cual promueve la participación de la ciudadanía en actividades de seguimiento y evaluación de los servicios, programas y políticas gubernamentales. Para mayor información, consultar la página de Internet: www.monitoreociudadano.gob.mx
- Laveaga, Gerardo, *La cultura de la legalidad*, en *Estudios Jurídicos*, núm. 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
- Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1996.
- Merino, Mauricio (Editor), *Los Desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Secretaría de la Función Pública, México, 2006.
- Morales Sales, Edgar Samuel, *Estigmas Sociales, Historia y Nuevo Orden en América Latina*, Universidad Autónoma del Estado de México, Cuadernos de Investigación, 2000, Toluca, México.
- Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Ramos Torres, Daniel, *Licitación Pública, en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente, y la jurisprudencia*, Escuela Nacional de Administración Pública, México, 2004.

- Ramos Torres, Daniel, *Los Contratos Administrativos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, México, 2007.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 1947.
- MacMullen, Ramsey, *Corruption and the decline of Rome*, New Haven, Conn., Yale University Press, USA.
- Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, FCE, México, 1997.
- Russell, Bertrand, *Fundamentos de Filosofía*. Plaza & Janés, Editores. Barcelona, 1974.
- Schedler, Andreas, *Qué es rendición de cuentas*, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004.
- Schettino, Macario, *Cien años de confusión, México en el Siglo XX*, Santillana Ediciones Generales, México, 2008.
- Taracena, Alfonso, *La Verdadera Revolución Mexicana (1918-1921)*, Porrúa, México, 1992.
- González Núñez, José C., Editor, *The Anáhuac Journal*, The Academic Journal of the Universidad Anáhuac-México Sur, Volumen 5, Número 2 Second Semester 2005 México.
- Vasconcelos, José, *Breve Historia de México*. Ediciones Botas, México 1944,.
- Zorrilla, Ramón, *La corrupción político-administrativa. Un acercamiento histórico y valorativo*, Estudios Filosofía, Historia, Letras, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1984.
- Zovatto, Daniel (coord.), Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos, *"América Latina", en Dinero y contienda político-electoral*, FCE, México, 2003.

Apéndice

1. *Proclamación del Plan de Agua Prieta.*

El plan de Agua Prieta consiste esencialmente en desconocer al presidente constitucional de la república mexicana Venustiano Carranza como tal por las fuerzas gonzalistas y obregonistas. La pugna surgida entre las autoridades de Sonora y el Presidente de la República culminan con la proclamación del Plan de Agua Prieta. Este Plan fue avalado por Plutarco Elías Calles, Adolfo de la Huerta, gobernador de Sonora, Álvaro Obregón y otros más. Las fuerzas gonzalistas y obregonistas, a las que se unieron los zapatistas (molestos por el asesinato a traición de Zapata) se dirigían a la capital de la República, por lo que Carranza temía un golpe de estado. Para evitar el golpe de estado Carranza decidió trasladar su gobierno a Veracruz, lugar al que no pudo llegar porque fue asesinado.

“PLAN DE AGUA PRIETA

Hermosillo, Sonora. 29 de abril de 1920.

CONSIDERANDO:

I. Que la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo: que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, y que la potestad de los mandatarios públicos es únicamente una delegación parcial de la soberanía popular, hecha por el mismo pueblo.

II. Que el actual Presidente de la República, C. Venustiano Carranza, se había constituido Jefe de un partido político, y persiguiendo el triunfo de ese partido ha burlado de una manera sistemática del voto popular; ha suspendido, de hecho las garantías individuales; ha atentado repetidas veces contra la soberanía de los Estados y ha desvirtuado radicalmente la organización de la República.

III. Que los actos y procedimientos someramente expuestos constituyen, al mismo tiempo, flagrantes violaciones a nuestra ley suprema, delitos graves del orden común y traición absoluta a las aspiraciones fundamentales de la Revolución Constitucionalista.

IV. Que habiendo agotado todos los medios pacíficos para encauzar los procedimientos del repetido Primer Mandatario de la Federación por las vías constitucionales, sin haberse logrado tal finalidad, ha llegado el momento de que el pueblo mexicano arma toda su soberanía, revocando el imperio absoluto de sus instituciones y de sus leyes. En tal virtud, los suscritos, ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de nuestros derechos políticos, hemos adoptado en todas sus partes y protestamos sostener con entereza, el siguiente:

Plan Orgánico del Movimiento Reivindicador de la Democracia y de la Ley.

Art. I. Cesa en el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Federación el C. Venustiano Carranza.

Art. II. Se desconoce a los funcionarios públicos cuya investidura tenga origen en las últimas elecciones de Poderes Locales verificadas en los Estados de Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León y Tamaulipas.

Art. III. Se desconoce asimismo el carácter de Consejales del Ayuntamiento de la ciudad de México a los CC. Declarados electos con motivo de los últimos comicios celebrados en dicha capital.

Art. IV. Se reconoce como Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit al C. José Santos Godínez.

Art. V. Se reconoce también a todas las demás autoridades legítimas de la Federación y de los Estados. El Ejército Liberal Constitucionalista sostendrá a dichas autoridades siempre que no combatan ni hostilicen el presente movimiento.

Art. VI. Se reconoce expresamente como Ley Fundamental de la República a la Constitución Política del 5 de febrero de 1917.

Art. VII. Todos los generales, jefes, oficiales y soldados que secunden este Plan constituirán el Ejército Liberal Constitucionalista. El actual Gobernador Constitucional de Sonora, C. Adolfo de la Huerta, tendrá interinamente el carácter de Jefe Supremo del Ejército con todas las facultades necesarias para la organización política y administrativa de este movimiento.

Art. VIII. Los gobernadores constitucionales de los Estado que reconozcan y se adhieran a este movimiento en el término de 30 días, a contar de la fecha de la promulgación de este Plan, nombrarán cada uno de ellos un representante debidamente autorizado con objeto de que dichos delegados reunidos a los 60 días de la fecha del presente, en el sitio de que designe el Jefe Supremo Int., procedan a nombrar en definitiva, por mayoría de votos, el Jefe Supremo del Ejército Liberal Constitucionalista.

Art. IX. Si, en virtud de las circunstancias originadas por la campaña, la Junta de Delegados de los Gobernadores Constitucionales a que se refiere el Art. Anterior no reúne mayoría en la fecha indicada, quedará definitivamente como Jefe Supremo del Ejército Liberal Constitucionalista el actual Gobernador Constitucional del Estado de Sonora, C. Adolfo de la Huerta.

Art. X. Tan luego como el presente Plan sea adoptado por la mayoría de la Nación y ocupada la ciudad de México por el Ejército Liberal Constitucionalista, se procederá a nombrar un Presidente Provisional de la República, en la forma prevista en los artículos siguientes.

Art. XI. Si el movimiento quedare consumado antes de que termine el actual período del Congreso Federal, el Jefe del Ejército Liberal Constitucionalista, convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, en

el lugar en que pueda reunirse, y los miembros de ambas cámaras elegirán el Presidente Provisional, de conformidad con la Constitución vigente.

Art. XII. Si el caso previsto por el artículo X llegare a presentarse con posterioridad a la terminación del período constitucional de las Cámaras actuales, el Jefe Supremo del Ejército Liberal Constitucionalista asumirá la Presidencia Provisional de la República.

Art. XIII. El Presidente Provisional convocará a elecciones de Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación inmediatamente que tome posesión de su cargo.

Art. XIV. El Jefe Supremo del Ejército Liberal Constitucionalista nombrará Gobernadores Provisionales de los Estados de Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León y Tamaulipas, de los que no tengan Gobernador Constitucional y de todas las demás Entidades Federativas cuyos primeros mandatarios combatan o desconozcan este movimiento.

Art. XV. Consolidado el triunfo de este Plan, el Presidente Provisional autorizará a los Gobernadores Provisionales para que convoquen inmediatamente a elecciones de Poderes Locales de conformidad con las Leyes respectivas.

Art. XVI. El Ejército Liberal Constitucionalista se regirá por la Ordenanza General y Leyes Militares actualmente en vigor en la República.

Art. XVII. El Jefe Supremo del Ejército Liberal Constitucionalista, y todas las autoridades civiles y militares que secunden este Plan impartirán garantías a nacionales y extranjeros y protegerán muy especialmente el desarrollo de la industria, del comercio y de todos los negocios.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Agua Prieta, abril 23 de 1920.

GRAL. DE DIVISIÓN, P. ELÍAS CALLES

Generales de Brigada: Ángel Flores, Francisco R. Manzo, Juan Cruz, Lino Morales, Francisco R. Serrano. Generales Brigadieres: Miguel Piña H., J. M. Padilla, Fructuoso Méndez, Carlos Plank, Roberto Cruz, Alejandro Mange, Luis Matys, Ramón Gómez, Luis Espinosa, Ignacio Mori, Macario Gaxiola y José María Ochoa. Capitán de Navío J. de la Llave. Capitán de Navío El Olivier. Coroneles: Abelardo L. Rodríguez. J. M. Aguirre, Fausto Topete, Enrique León, Guillermo M. Palma, Lorenzo Muñoz, E. C. García, Anatolio B. Ortega, A.A. Anqueta, Guillermo Nelson, Eduardo Andalon, Julio García, Z. Jiménez Ponce, Francisco G. Manríquez, Camilo Gastélum Jr., Mateo de la Rocha, Rosendo Quezada, Pablo C. Macías, Juan G. Amaya y Antonio Guerrero. Tenientes Coroneles: Mariano Valtierra, Ángel Camargo, Pero Sosa, Anselmo Armenta, Antonio Cruz, J. Jesús Arvizu, A. Campoell, Jesús M. Palma, G.R. Limón, Jesús O. Cota, Rafael Villagrán, Alberto G. Montaña, Manuel Bacilio, Francisco Ochoa, Juan B. Izaguirre, Antonio Armenta, Pedro Quintero, Pedro C. Figueroa, Manuel García, Ignacio Otero, Rodolfo Ibarra Vega, Manuel Limón, Jesús Otero, Manuel Escobar, Gumersindo López, Eligio Samaniego, Benito Bernal, Alberto Zuno Hernández, Santos R. Flores y Jesús Bórquez. Mayores: Luis Palomares, Rodolfo M. Reyna, Isaac M. Rocha, Guadalupe Cruz, Canuto Ortega, Máximo Othón, Patricio García, Manuel Meza, Manuel I. Medina, J. M. Burrota, J. J. Pérez, Ricardo Legaspi, B. González, Luis R. Flores, Manuel O. Lugo, Ángel Gaxiola Jr., Victoriano Tabárez, F. Polanco, Leopoldo Robles, Alfredo Delgado, José Ma. Hernández, Victoriano Díaz, Manuel Martínez, José S. Obregón y José A. Araiza. Capitanes Primeros: S. Amézquita Liceaga, Pantaleón Pineda, José Ma. Tapia, Francisco Herrera. Subteniente Manuel H. Lira. Señores: Francisco S. Elías, Luis L. León, H. Gavilondo, Antonio G. Rivera. Administrador Aduana de Agua Prieta, Julián S. González; Pdte. Mpal. De Cananea, J. R. Estrada; Alfonso Vázquez, Agente Comercial en Douglas, Arizona; Ricardo C. López, Jefe de Oficina Telegráfica en Nogales, Son.; Teniente Coronel Abraham Frajjo, Presidente Mpal. De Agua Prieta; Arturo M. Escandón, Director de El Tiempo, F. Alfonso Pesqueira. Constituyentes de Querétaro: Luis G. Monzón y Froilán C. Manjarrez. Constituyentes de Sonora: Antonio R. Romo, Rosendo L. Galaz, José Ma. V. Lizárraga, Gabriel Corella, Adalberto Trujillo y Clodoveno Valenzuela; Ramón M. Bernal, Oficial Mayor del Congreso del Estado; A. M. Sánchez, Oficial 1° de la Secretaría de Gobierno; S. M. Moreno, Jefe de la Sección de Gobernación; A.B. Sobrazo, Encargado de la Sección del Registro Civil; Amos B. Casas, Oficial 2° de la Secretaría de Gobierno; S.A. Campoy, Oficial 3° de la Secretaría de Gobierno; Carlos Díaz, Jefe del Departamento de Compras; Miguel Vázquez, Jefe del Departamento de Archivo; Ángel Avilez, Oficial del Depto. De Archivo; Guillermo de la Rosa, Director General de Educación Pública; Miguel Yépez Solórzano, director General del Catastro; Aurelio S. Larios, Dibujante del Catastro; Manuel Larios, Ingeniero de la Dirección del Catastro; Raúl Salazar, Procurador General de Justicia en el Estado; B. Cabrera, Jefe de Defensores de Oficio; Ángel Amante, Oficial 1° de la Secretaría del Congreso; Plutarco Padilla, Oficial 2° de la Secretaría del Congreso; Heliodoro Pérez Mendoza, Jefe de la Sección de Glosa de la Inspección de Telégrafos; Eloy García S., Jefe de la Oficina Telegráfica de Hermosillo; F.R. Pesqueira, Administrador Principal del Timbre; Rafael Manzo, Tesorero General del Estado; Lic. Pedro González Rubalcava, Juez de Instrucción Militar; Lic. José Guzmán V., Agente del Ministerio Público Militar; Lic. Zenón García, Asesor de Guerra; José S. Healy, periodista; Alberto S. Díaz, Carlos Genda Jr., Mario Hernández Machain, Secretario Particular del Jefe Supremo del Ejército Liberal Constitucionalista; A.R. Guzmán, Agente General de Agricultura y Fomento; Diputados al Congreso del Estado: Lic. Gilberto Valenzuela, Emiliano Corella M., Ing. Joaquín C. Bustamente, Miguel C. López, Alejo Bay, Luis F. Vhávez, Felizardo Frías, Ramón D. Cruz, Alfonso Almada, Ignacio G. Soto, Florencio Robles, Leoncio J. Ortiz, Julio C. Salazar, Rafael F.L. Paredes y Emilio Mendivil. Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia: Lic. Luis N. Rubalcava, Espiridión S. Ruíz y Lic. Manuel Zezati; Alberto C. Loustaunau, Secretario del Tribunal de Justicia;

Diputados al Congreso de la Unión: Alejandro Velázquez López, Damián Alarcón, Ezequiel Ríos Landeros. Señores: Fernando Torreblanca, Lic. Rafael Díaz de León, Alfonso Guerra y Rodolfo Torreblanca. Senadores por Estado de Sonora: Flavio A. Bohórquez y Carlos Plank.”

2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 6°.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”

Artículo 108.

En este artículo se define quiénes son servidores públicos y se explica que serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Artículo 109.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, ya sea mediante juicio político, la comisión de delitos será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y 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. 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 de los servidores públicos.

Artículo 113.

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y

deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias.

3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de replica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

Artículo 7. Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

- XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto;
- XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función;
- XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso;
- XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;
- XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;
- XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;
- XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión, y
- XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Artículo 9. El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

- a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;
- b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y
- c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Artículo 13 Las sanciones por falta administrativa consistirán en:
I. Amonestación privada o pública;

- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica, e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Artículo 14. Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Artículo 15. Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Artículo 16. Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

- I. La amonestación pública o privada;
- II. La suspensión o la destitución del puesto;
- III. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y
- IV. Las sanciones económicas.

4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Art. 13.- Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Art. 14.- También se considerará como información reservada:

La que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

Las averiguaciones previas;

Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Art. 18.- Como información confidencial se considerará:

La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.⁵⁵

⁵⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 11 de junio del 200, texto vigente, última reforma publicada en el DOF el 06 de junio del 2006.