

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO**

**LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DEL DERECHO
Y LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA PÚBLICA EN EL
MÉXICO CONTEMPORÁNEO:
*NORMAS, PERCEPCIONES, CONOCIMIENTOS Y PRÁCTICAS***

TESIS QUE
PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA
JOSÉ RAFAEL CASTELAZO DE LOS ÁNGELES

JURADO
DR. FERNANDO PÉREZ CORREA
UNAM. FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DR. JORGE FERNÁNDEZ RUIZ
UNAM. FACULTAD DE DERECHO

DR. JOSE FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO
UNAM. FACULTAD DE DERECHO

DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ
UNAM. FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DR. DANIEL BARCELO ROJAS
UNAM. FACULTAD DE DERECHO

MÉXICO, D.F.,

SEPTIEMBRE 2013



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.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO**

**LA FUNCION PÚBLICA EN EL CONTEXTO DEL DERECHO
Y LA PRACTICA ADMINISTRATIVA PUBLICA EN EL
MEXICO CONTEMPORANEO:
*NORMAS, PERCEPCIONES, CONOCIMIENTOS Y PRÁCTICAS***

TESIS QUE
PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA
JOSE RAFAEL CASTELAZO DE LOS ANGELES

JURADO
DR. FERNANDO PEREZ CORREA
DR. JORGE FERNANDEZ RUIZ
DR. JOSE FERNANDO OJESTO MARTINEZ PORCAYO
DR. SERGIO GARCIA RAMIREZ
DR. DANIEL BARCELO ROJAS

SEPTIEMBRE, 2013

DEDICATORIA

A mi familia originaria; especialmente a mi hermano Benjamín, por su lucha de vida.

A mi familia actual; Laura, María Laura, José, Luis Miguel, Luisa y Lucía.

A mis maestros de tantos años.

A mis amigos, y colaboradores con quienes he compartido múltiples responsabilidades.

Al Instituto Nacional de Administración Pública, mi casa profesional.

A la UNAM, mi casa formadora y espiritual.

INDICE

	Pág.
Planteamiento	11
Capítulo I. Contexto	19
1.1 La obsolescencia del Marco Jurídico regulador de la Administración Pública.	27
1.2 El Derecho como obstáculo y la merma de resultados.	36
1.3 La percepción limitada del sentido de la responsabilidad del servidor público.	38
1.4 La profesionalización del servicio público como incentivo de vocación y conciencia.	40
1.5 La aplicación del Derecho: Sanción vs. Deber	40
Capítulo II. Modelo de interpretación constitucional desde una perspectiva holística.	43
2.1 Dimensiones de la rectoría del Estado en la Constitución Mexicana.	43
2.1.1 Valores fundamentales fuente del pacto social	54
2.1.2 Los Fines del Estado	67
2.1.3 Los Principios Democráticos	71
2.1.4 Los Medios Administrativos (transversales) para el cumplimiento del mandato	99
Capítulo III. Aplicación del modelo en el análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	115
3.1 Análisis constitucional con base en el modelo “Dimensiones de la rectoría del Estado” en la Constitución.	115
3.2 Reporte general del análisis.	227
Capítulo IV. Percepción, conocimiento y aplicación del Derecho en la Administración Pública mexicana: una aproximación empírica.	231
4.1 Aspectos metodológicos	231
4.1.1 Procedimiento específico respecto de la percepción (primera etapa)	233
4.1.2 Procedimiento en relación al sondeo de conocimiento (segunda etapa)	234
4.1.3. Entrevista a profundidad (tercera etapa)	235

4.2	Consideraciones de la vinculación entre Derecho y Administración Pública.	238
4.2.1.	De la percepción	238
4.2.1.1	Universo	238
4.2.1.2	Cuestionamiento sobre la importancia del Derecho en la Administración Pública	242
4.2.1.3.	Consulta sobre la utilidad del Derecho en la Administración Pública.	244
4.2.1.4.	Indagación sobre la aplicación Etica del Derecho en la Administración Pública	248
4.2.2.	Conocimiento del Derecho para la práctica administrativa pública	250
4.2.2.1	Universo	250
4.2.2.2	Autoevaluación del conocimiento	253
4.2.2.3.	Evaluación del conocimiento	257
4.2.3.	Entrevistas a profundidad	276
4.2.3.1	Síntesis y conceptos de cada entrevista	276
4.2.3.2	Concentrado de los resultados integrando las tres etapas de la investigación de campo en contraste con las hipótesis.	317
Capítulo V. Reflexiones y propuesta final para asumir al Derecho en la		319
5.1	Reflexiones últimas	319
5.1.1	Democracia	320
5.1.1.1	Integración de un Gobierno Democrático	321
5.1.2	Estado	322
5.1.3.	Instituciones	323
5.1.3.1	Una Administración que posibilite el Derecho	324
5.1.3.2	Una Cultura Política de la burocracia que posibilite la acción	324
5.1.3.3	Estructuras	333
5.1.3.4	Funciones organizadas y jerarquizadas	334
5.1.3.5	Procesos	334
5.1.3.5.1	Planeación	335
5.1.3.5.2	Liderazgo institucional	335
5.1.3.5.3.	Regulación	337
5.1.3.5.4	Interacción	338
5.1.3.5.5	Control	338
5.1.3.5.5.1	La Transparencia	339
5.1.3.5.5.2	La Fiscalización	339
5.1.3.5.5.3	Rendición de Cuentas	340

5.1.3.5.5.4 Responsabilidades administrativas, políticas y sociales	341
5.1.3.5.5.5. Orden social y seguridad pública	341
5.1.3.5.6 Innovación	342
5.1.4 Recursos	344
5.1.4.1 Administración de los servidores públicos	344
5.1.4.2 Administración Financiera	345
5.1.4.3 Administración de las adquisiciones, contratos y obras públicas	347
5.1.4.4. Administración Tecnológica	347
5.1.5 Ética Pública	348
5.1.5.1 Vocación de servicio	349
5.1.5.2 Capacidad de servir	350
5.1.5.3 Predisposición a la legalidad	350
5.2 Propuesta de profesionalización permanente de los servidores públicos para fortalecer la liga entre Derecho y Administración Pública.	351
5.2.1 Programa 1. El sentido de la Constitución Política Mexicana en la Administración Pública.	353
5.2.2 Programa 2. Estructura procesos y fines de las instituciones públicas	356
5.2.3 Programa 3. Responsabilidad y especialización laboral de los servidores públicos	359
5.2.4 Programa 4. El Impacto del cambio en la función pública	362
5.2.5 Programa 5. Sustentabilidad del compromiso ético del servidor público	366
5.2.6 Estrategia generalizada de aprendizaje - enseñanza	369
5.2.6.1 Aprendizaje	369
5.2.6.2 Enseñanza	369
5.3 Apreciación postrera	370
Bibliografía y mesografía	377
Índice analítico	397

PLANTEAMIENTO

El presente trabajo pretende llegar a una serie de conclusiones con la expectativa de convertirlas en recomendaciones puntuales, de utilidad práctica en la realidad cotidiana de la Administración Pública a nivel nacional, no sólo en los poderes ejecutivos (federal, estatales y municipales), sino también, en los legislativos y judiciales en los respectivos ámbitos de gobierno.

El asunto es complejo, por ello demanda un análisis enmarcado en un método de investigación propio de las ciencias sociales, por lo cual precisa plantear objetivos, hipótesis, marco conceptual, alcances y límites de la investigación.

OBJETIVO GENERAL:

Conocer la percepción, actitudes, grado de conocimiento de los servidores públicos respecto del Derecho y su aplicación en el desempeño de sus funciones.

Objetivos Específicos:

- Confirmar o desmentir si el servidor público considera como trascendente o irrelevante el marco jurídico en el que se desenvuelve.
- Evaluar el conocimiento de la Constitución entre los servidores públicos.
- Determinar el grado de aplicación del Derecho en la Función Pública.
- Proponer acciones específicas para la concientización de los servidores públicos respecto a la importancia de su trabajo en beneficio de la sociedad.

MARCO CONCEPTUAL

Comencemos nuestro análisis al deconstruir el título mismo.

“La Función Pública en el contexto del derecho y la práctica administrativa en el México contemporáneo: normas, percepciones, conocimiento y prácticas”.

El concepto de “Función Pública” será explicado en el Capítulo I, titulado: “Contexto”, se analizará a la “Función Pública”, entendida como una tarea imprescindible del Estado, la cual incluye a la sociedad y al gobierno. En el caso de este último precisa del “aparato gubernamental” compuesto de estructuras institucionales, procesos específicos de gestión, e integrado por personas (servidores públicos), recursos financieros, materiales y tecnológicos, con el objetivo de posibilitar la actividad institucional con resultados destinados a la población, normalmente definidos como “servicios públicos”, sea que los preste directamente, o a través de terceros mediante diversas modalidades legal y legítimamente establecidas.

El primer capítulo pretende dilucidar el por qué se decidió abordar este tema, por el camino propuesto, de ahí la necesidad de ahondar en los conceptos de:

- Normas:

Disposiciones que el poder público, por medio de sus órganos legislativos, señala como obligatorias a la obediencia general y en caso de inobservancia las hace cumplir de acuerdo con los órganos judiciales. La norma jurídica es una regla de conducta cuya observación puede ser impuesta por el Estado mediante una presión de mayor o menor intensidad¹.

Para esta investigación me centraré en el análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una revisión general en la que se advierta la

¹ Valletta, Ma. Laura. **Diccionario Jurídico**, Edit. Valletta, Argentina 1999. Pág. 496, consultada en <http://www.cem.itesm.mx/derecho/referencia/diccionario/bodies/e.htm>, el 5 de mayo de 2012.

función que corresponde realizar a los poderes públicos y órdenes de gobierno, su funcionamiento y organización.

Esta categoría nos permite profundizar sobre la vigencia y la congruencia, indagar en posibles contradicciones e identificar presuntas anomalías en la aplicación del Derecho a la Función Pública.

- Percepciones:

Mediante la percepción los estímulos son organizados en la mente; ello implica un momento pasivo del individuo (la captación) y otro subsecuente activo (la interpretación)². Con esta categoría pretendo sopesar cómo los servidores públicos captan e interpretan el Marco Constitucional y en consecuencia estaremos en posibilidad de valorar su actitud frente a la Ley; es decir, el modo de proceder habitual ante diversas situaciones, con base en su experiencia, e impulsada por opciones afectivas o cognitivas, manifestadas en una influencia orientadora sobre las reacciones del individuo ante un estímulo y por ende sus efectos en el trabajo.

- Conocimiento.

El conocimiento es inherente al ser humano. Me refiero al recurso que le permite adaptarse a las condiciones del mundo real para alcanzar su supervivencia, a esto habrá que agregar la tendencia gregaria, que conduce al Hombre a establecer relaciones con otros individuos y grupos.

En cuanto a la Administración Pública el conocimiento es resultado de la confluencia de la experiencia con la capacitación, junto a un factor más o menos intangible, la motivación; el todo agregado, permite contar con habilidades especializadas, capacidades técnicas y metodológicas para el desempeño profesional, a partir de los cuales los servidores públicos se desenvuelvan conforme a las exigencias de una Administración Pública profesionalizada; que los funcionarios se desempeñen bajo los parámetros de la ética pública, dirijan con

² DICCIONARIO GAUSS DE TÉRMINOS DE PSICOLOGÍA, art. Percepción.

eficacia las organizaciones gubernamentales y al factor humano que la integra, manejen eficientemente los programas y los recursos públicos, estén dispuestos a innovar y aptos para seleccionar tecnologías, y con todo ello, alcanzar niveles satisfactorios de eficiencia y oportunidad en beneficio de la sociedad.

Por supuesto que esto es mucho pedir para cualquier persona, sin embargo, en la Administración Pública se refiere a individuos con una responsabilidad sui-generis y multifacética: es una responsabilidad: política, por su influencia y autoridad en el espacio público; social, por sus consecuencias en el tejido comunitario; administrativa, por su eficiencia y eficacia; civil, por el daño que pudiera infligir en las relaciones sociales; laboral, por la capacidad de establecer vínculos y nexos respetuosos y productivos, y penal por el manejo honesto o corrupto en la función que desempeñan.

El conocimiento entre los servidores públicos será evaluado a través de un cuestionario con respuestas de opción múltiple, a partir de un banco de reactivos respecto de los conceptos contenidos en el cuerpo de esta investigación.

- Prácticas.

Consisten en la aplicación de saberes, técnicas, métodos de control, definición de estrategias y formas de medición que llevan al cumplimiento de los objetivos institucionales. En el caso de la Administración Pública, tienen un impacto múltiple sobre la cohesión social.

A fin de determinar el grado de aplicación del Derecho en la Función Pública, se efectuarán entrevistas dirigidas, que puedan ilustrar acerca de la necesidad de impulsar cambios cualitativos en las leyes y así evitar que se eludan, evadan o se vulneren y hagan nugatorias por los propios funcionarios, particulares y organizaciones.

Para efectos de la presente tesis trabajaré el problema de investigación bajo dos premisas eje, las cuales abordaré con las siguientes hipótesis:

HIPÓTESIS

PREMISA 1:

A mayor desconocimiento del sentido del Derecho en la Administración Pública, menor importancia del apego al mismo y a su debido proceso en el ejercicio de la Función Pública

Primera: Los servidores públicos no reconocen la importancia del Derecho en la Administración Pública; por ello le restan valor en su práctica diaria a la aplicación debida de las normas.

Segunda: El hecho de que los servidores públicos no hayan interiorizado la importancia del Derecho y el sentido de las normas jurídicas que regulan su función; hace que aumente la percepción de que las leyes lejos de servir de base a la toma de decisiones, son una dificultad que atrasa o desvía el trabajo efectivo del funcionario.

Tercera: La percepción de que las leyes que regulan a los servidores públicos, lejos de servir de base a la toma de decisiones eficaces entorpecen su ejecución; se relaciona con el conocimiento parcial o inacabado que tienen estos del marco jurídico que arropa su función.

PREMISA 2:

A mayor impunidad, mayor corrupción

Cuarta: Los servidores públicos no perciben la importancia del Derecho y el sentido de las normas jurídicas en su labor; ergo, a la hora de realizar su función, la ley se acata sólo de ser necesario lo que da lugar a su elusión, brinda espacio a actuaciones teóricamente punibles por ignorancia, omisiones, comisiones sesgadas o evocación constante de las excepciones que prevén las leyes para atender el interés general.

Quinta: A mayor impunidad dentro de la práctica de la función pública, aumenta la posibilidad de que el servidor público ignore la relevancia del apego a la ley; así se genera una mayor incidencia en acciones corruptas.

En otros términos, es posible ir construyendo la **impunidad** para proteger acciones u omisiones que de antemano se saben al margen del Derecho.

El capítulo 2, por su parte, se refiere a la concepción de un modelo de interpretación de la Constitución Mexicana a objeto de desplegar la mayor parte de sus implicaciones éticas y políticas, al integrar un andamiaje con la ayuda de la geometría euclidiana que nos permita establecer relaciones entre los valores esenciales que protege la Constitución, junto a los fines del Estado establecidos en congruencia, aunados a los principios democráticos que les acompañan.

Estas tres dimensiones van enlazadas, en el modelo interpretativo, a través de los medios administrativos establecidos para el cumplimiento de los diversos mandatos, y las condiciones indispensables en el entorno sociopolítico y económico para la observancia de las leyes.

El capítulo 3, contiene la interpretación constitucional, artículo por artículo, párrafo por párrafo, en virtud de la necesidad del investigador de comprender el contenido y la forma constitucional, contrastada con el modelo y, así armarse de un conocimiento

previo e indispensable para proceder a la investigación empírica que se plantea en el capítulo 4.

En ese capítulo se establece una relación entre el instrumento de investigación y las hipótesis que se pretende comprobar.

Así, un sondeo de aplicación general entre servidores tomadores de decisiones en los tres ámbitos de gobierno y las ramas del poder público, nos dará como resultado la percepción de los mismos en torno a la aplicación de Derecho.

Por su parte, el cuestionario dirigido a quienes se hayan distinguido en la contestación del sondeo, nos conducirá a medir el conocimiento general y específico del Derecho en la Función Pública, la general y la sujeta a su propia responsabilidad.

La entrevista dirigida a seis servidores públicos (tres del Ejecutivo, uno municipal, otro estatal y uno más federal, dos del Legislativo, un Diputado Federal, un Senador y uno del judicial, un Juez).

De esta manera, y concatenando los instrumentos de análisis con sus resultados, llegaremos al capítulo 5 de la investigación que se titula Conclusiones y Recomendaciones para establecer posibles respuestas a las siguientes interrogantes:

- ¿Qué información constitucional es relevante para los responsables de la conducción de la Administración Pública?
- ¿Qué tipo de comunicación debe establecerse, en este sentido, entre los mandos superiores, medios y operativos en la Administración Pública?
- ¿Qué tipo de capacitación jurídica permanente ha de llevarse a cabo e en la Administración Pública para que los servidores estén actualizados y motivados?
- ¿Cómo evaluar la aplicación de la Ley en los resultados?
- ¿Cómo difundir constantemente el valor de la cultura de la legalidad en la Administración Pública Mexicana?
- ¿Cómo mantener el “espíritu de cuerpo” en la Función Pública sin que signifique el alejamiento de la ciudadanía?

- ¿Cómo hacer de la Administración Pública un factor de integración en el binomio Sociedad-gobierno?

Lo anterior a propósito de tejer una posibilidad destinada a los servidores públicos en el sentido de hacerlos responsables de acatar y difundir una cultura de la Legalidad en un entorno hostil hacia la misma, dadas las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales presentes en el mundo y, naturalmente, en México, como partícipe de una globalidad sin precedentes.

CAPÍTULO I

CONTEXTO

Las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales imperantes en nuestros días derivan de una *globalidad* concentradora del poder en unos cuantos polos del mundo que posee la tecnología y el conocimiento en la *era de la información*, y expande el dominio transnacional de los mercados financieros y de bienes y servicios basados en el paradigma de cimentar el bienestar colectivo en un desarrollo individual, soslayando el desarrollo integral y socioeconómicamente equilibrado. Esta ideología se sustenta en los impresionantes avances de la ciencia, que por una parte buscan mejorar la calidad de vida de la humanidad, pero que en sí mismos encierran riesgos y conflictos éticos, aun irresueltos.³ Consiguientemente han surgido los llamados **Derechos de cuarta generación**⁴ tales como los relacionados con la Bioética y la

³ Castells, Manuel. **La Era de la Información**. Vol. III. 4ta. Edición, Siglo XXI Edit. México. 2004.

⁴ En la concepción y evolución de los derechos humanos pueden reconocerse varias etapas fundamentales. En una primera, gestada durante la Revolución Francesa y difundida en los movimientos libertarios del S. XVIII, se partió de una concepción política centrada en el respeto del Estado del ámbito de autonomía y la libertad de las personas, quedando obligado a no intervenir en ese ámbito de “derechos civiles”, el cual comprende las “libertades clásicas”, tales como la protección de la vida, libertad, religión, pensamiento, seguridad e integridad física y moral de las personas físicas. En su conjunto estos derechos corresponden a una visión individualista. Posteriormente, a fines del S. XIX y la primera mitad del S. XX, se supera la oposición del hombre con el Estado, al propiciarse la participación de aquél en la estructuración política de la sociedad, así como el ejercicio de sus derechos políticos dentro del Estado. Después, en una Segunda Generación de Derechos, producto del Constitucionalismo Social, se constituyeron los derechos económicos, sociales y culturales, por virtud de los cuales el Estado de Derecho pasó a constituirse como un Estado Social de Derecho. Esta etapa se caracteriza por la exigencia de que los derechos sociales y económicos, sustentados en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se exige un Estado de Bienestar que impulse acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas gocen efectivamente de esos derechos (seguridad social, beneficios económicos, sociales y culturales, derecho al trabajo y a la sindicalización, derechos a la salud, alimentación, educación, vestido, vivienda, asistencia médica, servicios sociales, etc. Por lo que corresponde a la Tercera Generación de Derechos, está surgió tras la Segunda Guerra Mundial y el periodo de la guerra fría. Esta nueva categoría se promovió para impulsar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los habitantes, partiendo del respeto y colaboración mutua entre las naciones del mundo (Autodeterminación, independencia económica y política, identidad nacional y cultural, paz y coexistencia pacífica, cooperación internacional y regional, justicia internacional, uso de los avances de las ciencias y la tecnología, solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos, patrimonio común de la humanidad, desarrollo que permita una vida digna, etc.).

Ecología, que se suman a los primarios Derechos del Hombre, pasando por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la propia evolución de los Derechos Humanos, lo cual afecta la concepción y práctica de las responsabilidades del Estado.⁵

Evidentemente la realidad mexicana no escapa a la crisis que mundialmente enfrentamos, misma que se debate en medio de precarios equilibrios.

Ante la cuestionable tesis de la concepción de la sociedad mexicana como de clase media⁶, la pobreza en México no cede, y la desigualdad se agudiza. Nuestra población sigue siendo diversa, *multicultural* y con una distribución que va desde la alta concentración a la dispersión extrema.⁷

La calidad de la convivencia social se encuentra indudablemente dañada: el crimen organizado distorsiona las relaciones sociales, el miedo se ha apoderado de grandes

⁵ Las responsabilidades del Estado han cobrado una nueva perspectiva, al poner énfasis en los resultados, la productividad, la eficacia y la eficiencia, la evaluación del comportamiento gubernamental y la emisión de regulaciones *ad hoc* a las fuerzas empresariales. Esto coloca a los gobiernos frente a retos fenomenales de carácter político, jurídico y social. Tal argumento se enriquece con la consulta de Mander Jerry & Edgard Goldsmith (eds), **The Case Against. Global Economy**, Sierra Club Books. San Francisco, 1996.

⁶ En su encuesta *“La Seguridad Ciudadana, El problema principal de América Latina”*, la corporación LATINOBARÓMETRO incluye la categoría “clase media” como un indicador para medir los índices de violencia; desarrolla una encuesta de *Autoclasificación de clase social* en la cual que el 3% la población mexicana se percibe como de clase alta (5% en Latinoamérica); el 37% se considera de clase media (mismo porcentaje que Latinoamérica), y el 58% se autoclasifica como de clase baja (55% en la región). <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>, consultada el 24 de mayo de 2012.

Son numerosos los estudios para definir el concepto de clases medias, entre estos destacan los de Luis Rubio, en el cual propone una serie de variables que en conjunto podrían definir a este segmento poblacional, *Clasemediero: pobre ya no, desarrollado aún no*, cit, en http://luisrubio.mx/images/clasemedieros-REFORMA-17_octubre_2010.pdf, consultada el 21 de mayo de 2012.

Tienen relevancia las opiniones vertidas en los *Foros de Reflexión sobre las clases medias*, convocados por el Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC, cuyos resúmenes aparecen publicados en <http://www.cidac.org/esp/uploads/1/ForosResumen3links.pdf>, consultada el 21 de mayo de 2012.

Se han hecho observaciones desde el extranjero que buscan definir a la clase media y su importancia política y económica, Mary Anastasia O Grady para The Wall Street Journal (“The Rise of Mexico’s Middle Class”, 5/3/2012) y William Booth con Nick Miroff, para The Washington Post (“Mexico’s Middle Class is Becoming its Majority”, 14/3/2012), cit. por Aguilar Camín, Héctor, en http://www.mirahechosyrealidades.com.mx/index_archivos/Page382.htm, consultada el 21 de mayo de 2012.

⁷ El Censo de Población y Vivienda ,2010. INEGI, reveló que 26 millones de mexicanos viven en poblaciones con menos de 2 500 habitantes, mientras que 86 millones ocupan poblaciones mayores a este rango, aunque la tendencia es hacia la concentración, subsisten caseríos, rancherías y pequeños poblados aislados en la geografía nacional. <http://www.inap.org.mx/portal/images/documentos/censo%202010.pdf>, consultada el 8 de junio de 2011

capas de la colectividad, y existe la sensación de que la aplicación del Derecho Público⁸, en el caso del mexicano, tal aplicación se encuentra distanciada de la realidad, al ignorar los problemas concretos, muchos de los mismos recurrentes en los campos político, económico y social.

En este entorno, se corre el riesgo de utilizar al Derecho como simple herramienta para conservar y acrecentar intereses particulares, al hacerse, a conveniencia, un uso indebido de la Ley.

Este escenario, pletórico de contradicciones, parece determinar, y en su caso condicionar, las decisiones políticas fundamentales.

⁸ Para esta investigación se entiende como **Derecho Público Mexicano** la resultante de cinco variables enmarcadas en la *Sociología Jurídica y el Derecho Administrativo*. Su *construcción histórica* que da lugar al fundamento social de la legalidad y a la propia legitimidad que posee el Poder constitucional (vale recordar la lucha por establecer esta norma general en nuestro devenir); su *instrumentación jurídica* que valora la fuente del Poder (*soberanía popular*) como principio orientador del ejercicio del mismo, es decir, se trata de beneficiar a la sociedad y no de privilegiar al gobierno; su *aplicabilidad jurisdiccional* por obligación o coacción que analiza la realidad para no arriesgar su vigencia. Dicho de otra forma, evitar que las leyes sean letra muerta desde su gestación y nacimiento, su *pluralidad*, es decir, la capacidad legal de proteger a los diversos grupos sociales en sus derechos fundamentales, su *concepción constitucional y legal* como medio privilegiado de resolución de conflictos entre los diferentes actores sociales y gubernamentales, esto es, la posibilidad de encontrar en el marco jurídico la prevención y solución a los problemas, evitando la aparición de la coacción física o la violencia social, y su *definición intrínseca* para evitar que elementos del propio gobierno vulneren o impidan la aplicación de la Ley para sí mismos o para la sociedad, en virtud de intereses ajenos a la Función Pública.

Debemos recordar que el Derecho Público se integra por el conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, así como por las que crean y determinan al órgano responsable del ejercicio de dicha autoridad. También por las normas que precisan el contenido de los actos de autoridad estatal y los respectivos procedimientos para su realización. En la antigua concepción clásica-romana se arrojó al derecho público el provocar un beneficio colectivo, mientras que al privado se reservó el beneficio particular, empero se ha objetado que el interés público y privado no están desvinculados, ni tienen fronteras precisas entre sí. Y si, en cambio, advierten cierta ambigüedad.

Bajo otro enfoque, se ha sostenido que en las relaciones jurídicas donde el Estado es una de las partes, éstas son de Derecho Público, mientras que serán de Derecho Privado cuando se norman relaciones particulares. Sin embargo son frecuentes los casos de relaciones jurídicas del Estado con los particulares. Ante lo cual, se ha esgrimido que prevalece el carácter público cuando el Estado actúa ejerciendo su autoridad o imperium y que será el terreno del Derecho Privado cuando cualquiera de las partes no actúa investida del poder estatal. También se ha señalado que el factor de subordinación resulta esencial en las relaciones de Derecho Público y la coordinación en las de Derecho Privado. Al primero, tradicionalmente se le subdivide en: Constitucional, Administrativo, Procesal, Penal, e Internacional Público, mientras que al segundo en: Civil, Mercantil e Internacional Privado. Estas ramas, más el conjunto de ordenamientos que conforman el Derecho Social, configuran el aspecto sistemático de la ciencia del orden jurídico positivo. García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 50ª ed., Porrúa. México, 2000. (*Para Sociología Jurídica se puede consultar la obra de De la Rosa, Guillermo, en <http://juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr17.pdf>, consultada el 8 de junio de 2011*) y para el *Derecho Administrativo*, los estudios de FRAGA, Gabino y SERRA, Andrés).

En nuestra convulsa vida cotidiana, el discurso y la acción política, no se han traducido en un *bienestar* constatable, apoyado en una *Función Pública*, entendida como el conjunto de las actividades del gobierno en representación del Estado.

La Función Pública se especializa en Ejecutiva, Legislativa y Judicial y para su correspondiente instrumentación se considera que la Administración Pública acontece en los tres poderes, pues de otra forma no sería posible lograr resultados, tanto en lo que se refiere al ámbito Federal, como a los estatales y municipales⁹.

En otros términos, la Administración Pública (que realiza la Función Pública) tiene el don de la ubicuidad (presencia simultánea en distintos ámbitos y entes gubernamentales). Ahora bien, esta Función Pública en su sentido lato es totalizadora. Para entenderla mejor se desagrega en Administración Pública (instituciones y estructuras), la que a su vez descansa en las atribuciones y facultades que posee por mandato legal (funciones y procesos), hasta llegar a definir los puestos (unidad operativa básica de cualquier organización), los cuales conforman las distintas dependencias y entidades para ser desempeñados por individuos que ocupan plazas

⁹ Como ejemplos de la presencia de la Administración Pública en los otros Poderes puede mencionarse lo dispuesto por la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que en sus Títulos Segundo, sobre la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados, y el Tercero, relativo a la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores, regula las estructuras, funciones, competencias y responsabilidades esenciales de las áreas integrantes de cada una de las Cámaras. También lo establecido por la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en su Título Sexto sobre “Los Órganos Administrativos del Poder Judicial de la Federación” establece lo relativo a la integración y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal. A este respecto es pertinente destacar el Artículo 68 de esta Ley, que dispone “La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley”... “El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último”. Todos estos ordenamientos se complementan con los reglamentos interiores, normas administrativas y manuales de organización y procedimientos que existen en la mayoría de esas instituciones.

Por otra parte y en relación con los Poderes Estatales debemos remitirnos a las correspondientes Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal, así como a la legislación orgánica de los Congresos locales, y a la legislación orgánica de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. En forma semejante podemos referirnos a la legislación que regula la organización y funcionamiento de los Organismos Constitucionales Autónomos, tanto en el Orden Federal como Estatal.

Por lo que concierne a la presencia de la Administración Pública en los Municipios debemos acudir a la legislación y normatividad que regula la organización y funcionamiento de cada uno de ellos, así como a la legislación que regula sus relaciones con la respectiva Administración Estatal.

(que demandan recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos), definidas en las normas aplicables.

La Función Pública va mucho más allá de ser considerada exclusivamente como un servicio público: implica la consecución de los objetivos del Estado: seguridad y paz social, estabilidad, bienestar integral y desarrollo sustentable.

Sin embargo, se denotan errores en el cotidiano accionar y debilidad en la aplicación de su *autoridad*, con resultados insuficientes respecto de las demandas, necesidades y expectativas de la comunidad nacional y aún internacional. ¿A qué se debe esto?

En este apartado pretendo destacar una constante con relación a la aplicación del *Derecho* en la *vida pública*¹⁰, pues aun cuando hay excepciones plausibles, en lo general éstas pasan desapercibidas y lo que más bien se advierte es una desvinculación entre la norma y la práctica, no obstante que en la ingeniería constitucional y legal todo parece estar en orden¹¹.

A lo largo de la Historia de México se advierte una pálida cultura en el cumplimiento de los principios de legalidad y juridicidad, si atendemos a las percepciones sobre la importancia del cumplimiento de la Ley¹², vinculadas a costumbres atávicas que

¹⁰ Para esta investigación me centraré en la *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, con énfasis en los artículos correspondientes a la estructura de los poderes públicos y órdenes de gobierno, su funcionamiento y organización, tanto en su aspecto "adjetivo" como en el "sustantivo", pues no habría ni el tiempo ni el espacio necesarios para abordar todas las leyes y reglamentos de cada una de las dependencias y entidades públicas.

¹¹ Para poner un ejemplo de aplicación general, la organización de la Secretaría de Educación Pública (que deviene de la propia Constitución y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los reglamentos interiores que a su vez se desprenden de la misma, instrumentos en los cuales se definen atribuciones y facultades, funciones y procedimientos), así como el marco en que se desarrollan sus relaciones laborales (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal), constituyen el aspecto adjetivo. En este camino, el artículo 3° constitucional y la instrumentación del mismo como derecho a la educación, pasando desde luego por la Ley General de Educación, que involucra a las entidades federativas, conforman el aspecto sustantivo.

¹² Es importante diferenciar los términos o principios de "legalidad" y "juridicidad". Conforme al primero todo acto de los órganos del Estado debe estar fundado y motivado por el derecho vigente. Por lo mismo existe la sujeción de todos los órganos estatales al derecho y todo acto o procedimiento jurídico realizado por las autoridades debe sustentarse en una norma legal, la cual, a su vez, debe ser congruente con las disposiciones de fondo y forma que establece la Constitución. Así, el principio de legalidad no sólo representa la premisa esencial de todo "Estado de Derecho", también establece la conformidad entre toda norma o acto con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez. De ahí que opera en todos los estamentos del orden jurídico.

comprenden tanto a la *sociedad* como al *gobierno* en sus tres *ramas del poder* y en sus *tres órdenes* y que, desde luego, incluyen a los operarios de las normas los *servidores públicos*, se puede concluir que el apego al marco normativo no es uno de nuestros signos distintivos.¹³

Frente a esta realidad es pertinente plantearse dos interrogantes: **¿qué significa el Derecho para la Administración Pública?** y viceversa **¿cuál es el significado que tiene la Administración Pública para el Derecho?**

El Derecho, como disciplina científica tiene por objeto el estudio de la conducta humana para la regulación de la convivencia social y por otro lado, la Administración Pública se constituye como la expresión institucional concreta del gobierno, cuyo fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del *poder público*.¹⁴

De esta forma, el Derecho, en su relación con la Administración Pública, regula la vinculación del servicio público con la sociedad, la forma en cómo se organiza el Gobierno y las funciones encargadas a los órganos públicos.¹⁵

En cambio, el principio de juridicidad tradicionalmente se le ha concebido como aquello que está conforme a derecho. En este sentido una acción podrá ser clasificada como lícita, cuando resulta adecuada a la norma jurídica que la regula, o bien como ilícita, cuando se viola la norma jurídica. Así este principio se concreta en la calidad de ciertas conductas que cumplen con lo prescrito por la norma jurídica que las regula. Eduardo García Máynez señala que son lícitas las conductas que ejecutan lo ordenado, omiten lo prohibido u omiten o ejecutan los actos potestativos, (no ordenados ni prohibidos); mientras que son ilícitos las que omiten un acto ordenado y las que ejecutan uno prohibido. García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 50ª ed., Porrúa, México, 2000.

¹³ Ya en 1995, Enrique Alduncin, advertía respecto de la actitud del ciudadano mexicano ante la Ley, en su Encuesta Nacional de Valores de los Mexicanos, ante la pregunta ¿Qué tan deseable es en un sistema social? Encontró a la obediencia ciudadana en el último lugar (con 21%, mientras el Estado de Derecho alcanzó el 38%, siendo el máximo la igualdad de oportunidades con un 63%. Grupo Financiero Banamex-Accival, Tercera Encuesta Nacional de Valores de los Mexicanos. Estudios Económicos y Sociales. Consultada en http://www.elperiodicodemexico.com/descargas/valores_mexicanos1.pdf, el 23 de mayo de 2012.

Probablemente en la Administración de Benito Juárez podemos encontrar una proclividad más clara al apego a las leyes, aunque la convulsa época obligara a la nueva República a pasar por encima del Derecho en función de garantizar la conclusión de un proyecto propio para el país. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE JUÁREZ, Tomos I, II y III, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México.1973.

¹⁴ García Máynez, Eduardo, Op. cit. en el capítulo 3 hace un minucioso análisis del Derecho como instrumento regulador de la convivencia.

¹⁵ Castelazo, José R. Conferencia Magistral “ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO”, en el Seminario *LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN*, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública y la

Tan intrínseca ha sido la vinculación entre la Administración Pública y el Derecho, que dio lugar al surgimiento del Derecho Administrativo, cuyo principal campo de estudio, según Gabino Fraga son: “el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, comprende las normas que regulan la actividad de dicho Poder que se realiza en forma de función administrativa”¹⁶, El autor considera que el acto administrativo es la forma en cómo se hace válida “la finalidad principal del Estado, que es dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, la seguridad y salubridad pública; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; por medio de los servicios públicos que otorguen las prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial.”¹⁷ Así, estos fines del Estado, pronto habrían de transformarse y enriquecerse, para dar lugar, entre otros, a los de Seguridad y Paz Social, la Estabilidad, el Bienestar Integral y el Desarrollo Sustentable¹⁸

Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia, 11 de noviembre de 2010.

¹⁶ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 2012. p. 84. El jurista distingue entre dos tipos de actividades del Estado, explica que en tanto el Poder Legislativo se refiere al establecimiento de normas abstractas e impersonales y por lo mismo no tiene relaciones con los particulares, el funcionamiento de los poderes Ejecutivo y Judicial si implica la necesidad de regular las relaciones con los particulares, de ahí se derivan las dos ramas del Derecho Constitucional: Administrativa y Procesal regulando cada una de ellas la organización y funcionamiento de los Poderes Ejecutivo y Judicial, respectivamente.

¹⁷ Idem. p. 227.

¹⁸ Sobre los fines del Estado se acepta, por la mayoría de los autores, su convergencia en la protección y fortalecimiento de los Derechos Humanos y sus Garantías, que en detalle son regulados en el primer Capítulo del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Empero, esta referencia sería insuficiente si no se considera lo establecido por el Artículo 25 de la misma, cuando se confiere al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, a fin de fortalecer la Soberanía de la Nación y su régimen democrático, previendo que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, se logre el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución. Bajo la misma disposición se responsabiliza al Estado de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y llevar al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general. Asimismo dispone que al desarrollo económico nacional *concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.* También en este ordenamiento se establece que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas...*manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su*

Estos fines no sólo se sostienen en el Derecho Administrativo sino, por ejemplo, en el Derecho a la Información, el Derecho Internacional Humanitario e Internacional Público, el relativo a los niños, a las mujeres, a la población de la tercera edad, los nuevos Derechos en materia civil, etc.¹⁹

Pero la complejidad bajo la cual vivimos, ha provocado que la Administración Pública se haya transformado sobre la marcha y, en algunos casos, haya rebasado al marco constitucional y legal. Esta es una de las razones que nos llevan a analizar la situación actual del Derecho en su relación con la Administración Pública. A fin de confirmar o desmentir estas afirmaciones nos hemos planteado los siguientes cinco problemas de trabajo:

Primero: El orden jurídico regulador de la Administración Pública se ha vuelto farragoso y obsoleto, lo cual provoca la incompreensión de los servidores públicos sobre el sentido de las normas jurídicas;

Segundo: La dificultad para vincular el Derecho a la práctica administrativa provoca que se considere como un obstáculo, lo cual conduce a la parálisis y la consecuente merma de resultados;

Tercero: Los servidores públicos no perciben claramente el sentido de su responsabilidad debido al desconocimiento de la Ley;

caso se establezcan. Previendo que...podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

En su parte final el artículo en comento ordena que “La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”. Asimismo que aquélla “alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”.

¹⁹ Castelazo, José R., “DESAFÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA EN EL CONTEXTO GLOBAL”, artículo en Este País, consultado en <http://estepais.com/site/?p=26726>, el 12 de julio de 2011. Además, el análisis detallado de estos fines del Estado se realiza en el capítulo II, a partir de la página 48.

Cuarto: La observancia de la Constitución es desestimada en la práctica debido a que se han ignorado la educación y la capacitación sobre la relevancia del Derecho en el ejercicio del Poder Público;

Quinto: El Derecho se aplica más por temor a las sanciones que por la convicción de actuar conforme al deber ser.

1.1 La obsolescencia del Marco Jurídico regulador de la Administración Pública.

La problemática que representa la obsolescencia de la legislación y normatividad relativas a la Función Pública se genera, a mi parecer, por cuatro factores fundamentales, a saber:

- El cuantitativo: se hace evidente cuando advertimos que la Administración Pública es la más prolija en la regulación, la más abundante en leyes y normas que tienen como propósito ordenar la Función Pública en los tres poderes y en los tres órdenes de gobierno. Situación que se torna crítica cuando se emiten nuevas y numerosas disposiciones, sin derogar las existentes y pretendiendo la aplicación de ambas.²⁰
- El cualitativo: donde se advierte la incongruencia entre normas y se evidencian las contradicciones. Situación que frecuentemente se traduce en parálisis u objeciones administrativas. Como un ejemplo notable de esta situación, pueden señalarse las divergencias entre la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y los reglamentos interiores, manuales de organización y reglas de contratación de personal de las Dependencias de la

²⁰ Tan solo en 2010, con la emisión de los MANUALES DE APLICACIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, la Secretaría de la Función Pública anunció la eliminación de 16 174 normas que significaban el 44% del total vigente hasta el 9 de agosto de 2010, lo cual indica que aún mantienen vigencia más de 20 mil normas.

misma; ya que mientras aquélla Ley procura la profesionalización de los servidores públicos, la racionalización de los puestos y estructuras en las organizaciones públicas y la óptima utilización de los presupuestos involucrados, esas otras disposiciones propician o permiten la duplicidad de competencias o responsabilidades, el crecimiento irracional de estructuras, la contratación de personal no idóneo para el servicio público, la integración de estructuras con escasa funcionalidad y congruencia, así como un inmenso y creciente egreso en materia de gasto corriente²¹

- El operativo: que refiere a los responsables de aplicar la Ley, quienes se ven inmersos en aquélla selva semántica y jurídica descrita hace décadas por Miguel Duhalt Kraus, lo cual limita su accionar hasta provocar la indiferencia abriendo ventanas a la corrupción. Desde luego esta situación afecta al ciudadano cuando los ordenamientos a consultar no sólo son numerosos, dispersos o contradictorios; propiciando la imprecisión o duplicidad de competencias, requisitos, excepciones, plazos, ubicaciones, sanciones, etc.²²
- El corporativo: concebido como la transacción entre el poder público legítimo y las organizaciones de trabajadores de base y de cuello blanco para sustentar las decisiones gubernamentales. Situación que con frecuencia distorsiona las relaciones laborales entre el gobierno y sus servidores, y afecta severamente a la población destinataria de sus servicios. Un ejemplo reconocido de esta situación es la contradicción que se advierte entre el formidable contenido del artículo 3º Constitucional en materia de educación, así como lo establecido en la vigente Ley General de Educación, para establecer un avanzado sistema

²¹ Eduardo Castellanos hace un minucioso análisis del impacto de las reformas constitucionales y legales en la Administración Pública mexicana, en su participación en el panel CAMBIOS POLÍTICOS Y SOCIOECONÓMICOS EN EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MEXICO, presentado en el CONGRESO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública en noviembre de 2010.

²² Miguel Duhalt Kraus. **Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.** México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977

nacional educativo destinado a mejorar sustancialmente las condiciones sociales, políticas y económicas de la población; empero el comportamiento y las exigencias de numerosos docentes y sus representantes sindicales en el país, se frenan de lleno los esfuerzos de las autoridades, mismos que están orientados al cumplimiento de los fines y obligaciones establecidos en ambos mandatos²³

Tanto estos temas como otros que se mencionan en este contexto serán abordados con mayor profundidad en el capítulo relativo al análisis de la Constitución con énfasis en la relación entre la Función Pública y el Derecho Público Mexicanos; el Marco Jurídico de la Función Pública Mexicana y la Cultura de la Legalidad entre los Servidores Públicos; la Responsabilidad del Poder Público desde el Poder Político-Administrativo y la solidaridad positiva versus la solidaridad negativa, basados en el cumplimiento o la omisión de la Ley desde el Servicio Público²⁴

Evidentemente la problemática no surge de la nada. Se ha venido fraguando a lo largo de la historia y, naturalmente, es producto de sus contradicciones. Pero no es posible ignorar la gran influencia de los intereses involucrados, ejercida por los llamados poderes fácticos²⁵, toda vez que en la estructura administrativa pública, ellos

²³ Resulta interesante la revisión del artículo de Casar, María Amparo, “¿QUE SERÁ DEL CORPORATIVISMO MEXICANO?”, EN LA Revista NEXOS del 20 de julio del 2011, en el cual presenta una definición, la reseña histórica y explora la actualidad de las prácticas corporativas

²⁴ En este caso hay que considerar los conceptos de Emile Durkheim, quien se refiere a la “solidaridad negativa” como “solidaridad mecánica”, y la describe como el seguimiento a las normas para evitar ser objeto de sanciones. Esta solidaridad, afirma el autor, es la que da expresión al derecho represivo. Los actos que prohíbe y califica de crímenes son de dos clases: o bien manifiestan directamente una diferencia muy violenta contra el agente que los consume y el tipo colectivo, o bien ofenden al órgano de la conciencia común. Por otra parte, al referirse a la “solidaridad orgánica”, que corresponde a la “solidaridad positiva”, en este caso la forma que con el tiempo adquieren las relaciones sociales es la de un conjunto de reglas. Los órganos necesitan unos de otros, tienen sentimiento de mutua dependencia. Los intercambios entre ellos se regularizan y se consolidan. Con la división del trabajo tienen, las partes, necesidad unas de otras y se disminuye la distancia. Ver Durkheim, Emile, “LA DIVISIÓN DEL TRABAJO SOCIAL”, en <http://www.altillo.com/exámenes/usal/teosocial/teosocial2008resudurkcolo.asp>, consultada el 22 de septiembre de 2011.

²⁵ Las cuestiones relacionadas con la influencia sobre las decisiones del comportamiento del gobierno han sido estudiadas desde hace muchos años. Entre quienes las han estudiado destacan Gaetano Mosca (La Clase Política), Wright Mills (Élite del Poder, FCE), Maurice Duverger (Partidos Políticos y Grupos de Presión), Robert Dahl (Who Governs? y la Poliarquía), Jean Meynaud (Los Grupos de Presión) y varios otros. Más recientemente se ha acuñado

encuentran apoyos u obstáculos y utilizan su ascendiente sobre el gobierno al asumirlo como la arena política para dirimir sus diferencias con el propósito de inclinar la balanza hacia uno u otro, esto coloca a la autoridad como un árbitro entre intereses particulares, entorpeciendo la responsabilidad social.

Así, la cultura jurídica se ve constantemente asediada por la tendencia a torcer la *Ley* en favor o en contra de unos u otros, sea por afanes de poder o de riqueza.²⁶

Por otra parte, el corporativismo sindical dentro del gobierno, hipotéticamente protector de los derechos laborales, ha condicionado la toma de decisiones del aparato administrativo, de manera que desde su seno se propicia la ilegalidad en perjuicio de los objetivos institucionales.²⁷

Desde la última Reforma Administrativa Integral en México, rque comprendió la transformación de normas, estructuras, procesos y sistemas, así como el replanteamiento en la gestión y manejo de los recursos públicos, han pasado casi cuatro décadas²⁸. Poco antes, en 1971 se promulgaron los acuerdos presidenciales

el término de poderes fácticos aplicado a aquellos grupos de presión, de interés, del crimen organizado, que actúan de facto, esto es, al margen de las leyes.

²⁶ Un caso paradigmático es el de los medios de comunicación masiva en México, al respecto Raúl Trejo Delarbre afirma que el poder de éstos es tan importante que, en todo el mundo, se considera que quienes manejan empresas de comunicación tienen responsabilidades adicionales a las de cualquier negocio. Difundir mensajes de manera amplia y en una sociedad de masas no es asunto menor, pero en un contexto como el mexicano en donde carecemos de regulaciones eficaces para los monopolios y en donde los consorcios de comunicación han mantenido atemorizado al gobierno durante los 10 últimos años, no estamos acostumbrados a exigir responsabilidades específicas a los medios. En <http://mediocracia.wordpress.com/2011/05/25/alianza-de-las-televisoras-peligro-para-mexico/#more-665>, consultada el 13 de julio de 2011.

²⁷ Para profundizar en este tema, se puede consultar a Gatica Lara, Ignacio, "EL CORPORATIVISMO SINDICAL MEXICANO EN SU ENCRUCIJADA", en la revista "El Cotidiano", mayo-junio 2007, nº. 143, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, pp.71-79, consultada en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/325/32514310.pdf>, el 13 de julio de 2011.

²⁸ La Reforma Administrativa efectuada a propósito y de manera integral se sitúa en el período 1972-1978, CARRILLO Castro, Alejandro, hace un minucioso análisis del contexto y los cambios efectuados para la reforma referida, principalmente en el período 1976-1982, en el que se destaca la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la institución de la Secretaría de Programación y Presupuesto como eje de la Administración Pública Federal y el Programa de Reforma Administrativa dependiente directamente del Presidente de la República. Carrillo Castro, Alejandro, "**GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA**", Tomo II, vol. 1. México, INAP, *200 años de Administración Pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, pp.147-169.

que sustentaron el inicio del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, que incidiría en la reorganización de más de 850 entidades gubernamentales encargadas -la mayoría- en producir bienes y prestar servicios públicos así como llevar funciones de apoyo, coordinación y vigilancia. Su reorganización se concretó en el adelgazamiento total de sus estructuras, partiendo de identificarlas por sector de actividad y sector de apoyo técnico-administrativo orientando la revisión de cambios sobre los ejes de: a) instituciones, b) sistemas comunes de administración, c) sectores y d) del conjunto total de la administración pública.

La reforma administrativa de José López Portillo (1976-1982), inició con el Sistema Nacional de Planeación arrojando tres disposiciones presidenciales: la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública. Ordenamientos que sustentaron la creación y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y a la cual se confirieron las facultades de programar y presupuestar los programas de gobierno, constituyéndose en el eje del sistema nacional de planeación, y absorber, además, las atribuciones que antes correspondían a otros organismos públicos.

Con el presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), la idea de reformar la administración pública quedó relegada y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos, introduciéndose una nueva forma de gobernar, es decir, la economía tomó las riendas del control de lo político. Así se emprendieron medidas de austeridad al interior de la Administración Pública, que representaron cierto adelgazamiento estatal en todas las esferas de acción, el diagnóstico era que un Estado gigante representaba costos financieros altos para la economía, atribuidos en gran medida por la ineficacia e ineficiencia de las instituciones gubernamentales y de las empresas públicas. Al efecto, se reformó la Ley Orgánica precitada y se promovieron algunas reestructuraciones de carácter administrativo y organizacional, como la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas que pasó a ser de Desarrollo Urbano y Ecología. La Secretaría de Salud y Asistencia pasó a ser de Salud, con limitadas atribuciones para emprender la coordinación de los servicios médicos del Instituto Mexicano de Seguro

Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) e institutos nacionales de salud (el Sector Salud).

Además, se inició un programa de simplificación de procesos y sistemas para todas las instituciones y entidades paraestatales, acompañado por un paquete de disposiciones regulatorias para saber qué actividades organizacionales eran necesarias acortar. También se trató de implantar un Servicio Civil Mexicano; sin embargo, la iniciativa no tuvo los resultados esperados debido a que partía de cierto nivel jerárquico conforme se estudiaban diversos modelos extranjeros para identificar el nivel jerárquico más adecuado para su aplicación. Tales cambios obedecieron a factores de ajuste económico, presiones sociales y exigencias de organismos internacionales; empero quedaron en su mayoría en buenas intenciones, en razón de los intereses predominantes y la cultura política arraigada.

Con el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se identificaron varios cambios de carácter estructural en algunas dependencias de la Administración Pública Federal: desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto y se transfieren sus facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se sustituye la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y en su lugar, surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual adquiere sus funciones en materia de medio ambiente, protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, que fue el distintivo de la política salinista. Además la Secretaría de Educación Pública (SEP), incorporó a su estructura los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos inició un proceso de reestructuración interna. Igualmente la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) que adaptó su estructura organizacional en congruencia a los nuevos acuerdos de apertura comercial internacional. Además se creó la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) adelgazó su estructura funcional con la privatización de las empresas públicas que se

encontraban bajo su coordinación. También se pueden señalar la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), la Comisión Nacional para el ahorro de energía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se le encargó instrumentar, operar y dar seguimiento a todos los procesos de modernización de la administración pública federal, a fin de que la Presidencia de la República promoviera la legitimidad y credibilidad a las instituciones para recuperar la confianza ciudadana. Empero, la Administración Pública Federal en esencia poco cambió la estructura burocrática vertical, en la que el Presidente de la República imponía su autoridad.

Bajo la Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) no se identifican cambios relevantes en la administración pública federal, más bien se dio continuidad a los procesos iniciados por sus antecesores. Tan sólo la SECOGEF pasó a constituirse en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), al fortalecer sus funciones de modernización de la administración pública con la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, que comprendió la participación y atención ciudadana, la descentralización y / o desconcentración administrativa, la medición y evaluación de la gestión pública y la dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Además se continuó con la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México, y de aeropuertos y puertos marítimos.

Bajo la alternancia de la Presidencia de Vicente Fox Quesada, en el año 2000, sus aportaciones a la Administración Pública Mexicana se concretaron en impulsar reformas administrativas específicas y que estaban pendientes desde hace varios años, se respondía así, a las presiones sociales, de los gobiernos y organismos internacionales, propios de las políticas neoliberales y globalizadoras imperantes. Destaca la creación de la Comisión Intersecretarial Anticorrupción y la expedición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal, así

como la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Estas últimas, de singular importancia en el funcionamiento del aparato estatal.

Con el arribo, en 2006 del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, se privilegiaron los acuerdos con el poder legislativo y se inició el mandato con una reforma política electoral, en la que restringe a los partidos políticos y particulares la capacidad de contratar tiempos en medios electrónicos. La centralización del régimen en las acciones encaminadas al combate del crimen organizado, principalmente al narcotráfico, el Ejecutivo Federal mantuvo tres prioridades en su política de gasto: fortalecimiento de la seguridad pública, promoción del desarrollo social y consolidación del crecimiento económico. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo que expidió, los objetivos del gobierno son: desarrollar una cultura cívico – política que promueva la participación ciudadana; mejorar la regulación de la gestión, los procesos y resultados de la administración pública federal y promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales. Su cumplimiento se basa en el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG), que busca maximizar la calidad de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, incrementar la efectividad de las instituciones y minimizar los costos de las dependencias y entidades.

El nuevo gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto inició con un amplio programa de reformas legales, administrativas, económicas, sociales y políticas, orientado a superar el clima de inseguridad imperante, reactivar la economía nacional, recobrar la confianza ciudadana, transformar y fortalecer las instituciones públicas, así como a impulsar el desarrollo integral y la competitividad internacional del país.

En lo concerniente a la reordenación de la Administración Pública Federal expidió las reformas a la Ley Orgánica de la misma, DOF del 02 de enero de 2013, entre otras para: establecer la Oficina de la Presidencia de la República y sus facultades; disponer -por acuerdo del Presidente de la República- que la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus

acuerdos y órdenes. Bajo la misma modalidad para convocar a las reuniones de gabinete y acordar con los distintos titulares las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes y acuerdos del Presidente; también para conducir las relaciones con otras instituciones federales, estatales y municipales. Asimismo para presidir el Consejo de Seguridad Pública, en ausencia del Titular del Ejecutivo y proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito federal, los Estados y los Municipios en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

También para incorporar las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública en la Secretaría de Gobernación, así como las conferidas a la Secretaría de la Función Pública, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De igual forma para transformar la Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Asimismo para fortalecer las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social. Finalmente para disponer que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán responsables de mantener el control interno y de gestión de la dependencia o entidad que encabecen, con el apoyo de unidades de auditoría preventiva.

En resumen podemos reiterar los significados que ha tenido para diferentes gobernantes la atención a la Administración Pública; por ejemplo, Gómez Farías propuso reorganizar al gobierno, Calles habló de “creación de instituciones”, Ávila Camacho del “mejoramiento” de la administración pública, Miguel Alemán del “control” de organismos, López Mateos de la “organización y coordinación administrativa”, Miguel de la Madrid de la “simplificación administrativa”, Carlos Salinas, “de la administración pública participativa”, Ernesto Zedillo, de la “modernización administrativa”; Vicente Fox, del “buen gobierno” e “innovación gubernamental”, Felipe Calderón nos habla del “mejoramiento de la gestión”, y Peña Nieto de “reordenar y modernizar la Administración Pública para impulsar el desarrollo nacional y restablecer la confianza y seguridad pública”.

1.2 El Derecho como obstáculo y la merma de resultados.

¿Cuándo el Derecho se considera como obstáculo y portavoz de la parálisis administrativa? Cuando se ignora su naturaleza, alcance, pertinencia, la necesidad de su actualización y si interpretación estrictamente legalista.

¿Cómo nos enteramos de estas condiciones negativas del Derecho? Cuando miramos y analizamos los resultados. Éstos se suelen medir, en la Administración Pública, a través de la información que ella misma proporciona – motu proprio, en aras de la transparencia -, o bien aquella que es indagada por un sinnúmero de instancias: medios de comunicación, organismos internacionales y no gubernamentales.²⁹

Dichas mediciones (en los últimos años) no han sido nada alentadoras para nuestro país, dados los resultados que hemos conocido a través de diversos indicadores que miden diferentes aspectos de la realidad nacional en comparación con lo que acontece en el ámbito global.³⁰

²⁹ Castelazo, José R. “ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO”, *op.cit.*

³⁰ En el “**Índice de Percepción de la Corrupción (2011)**”, publicado por Transparencia Internacional, ocupamos el lugar 100, en un universo de 177 países, con una calificación de 3 (seis puntos abajo de los países nórdicos considerados como los mayormente *transparentes* y con menor grado de *corrupción*) y, preocupantemente, cerca de aquellos clasificados al final de la tabla. <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>, consultada el 21 de mayo de 2012.

En los países menos transparentes, se critica la práctica de voltear la mirada hacia otro lado frente a los actos de corrupción, de pasar por alto desde las infracciones más leves hasta los delitos más brutales. México no es ajeno a esta costumbre y su sistema ha dado lugar a la *impunidad* tan lesiva a la *credibilidad*, a la *confianza* y, por supuesto, al cumplimiento de la Ley.

En el “**Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (2010)**” que realiza la Fundación Konrad Adenauer, México fue colocado este año con un puntaje de 5.4, esto es, el séptimo lugar de dieciocho países latinoamericanos, por debajo de Argentina, Perú, Panamá, Costa Rica, Uruguay y Chile.

En lo tocante al “**Índice de Prosperidad (2010)**” que lleva a cabo el Instituto Legatum del Reino Unido, el cual mide, entre otros factores, los esfuerzos para el combate a la pobreza, la eficacia gubernamental, la confianza en el sistema judicial, el imperio de la Ley, la separación de poderes, y la estabilidad del régimen, ocupamos el lugar 53 de 110 países.

En el “**Índice Global de Competitividad 2010–2011**”, del Foro Económico Mundial, ocupamos el lugar 66, en este caso se advierte un descenso de seis posiciones con respecto al periodo inmediato anterior.

En el “**Índice del Programa de la ONU para el Desarrollo Humano**”, PNUD (2010), tenemos el lugar 56, con una esperanza de vida de 76 años, educación al segundo de secundaria, e inequidad de 593 puntos (de mil) en el índice de Gini.

En el “**Latinobarómetro 2010**” México se encontraba en el lugar 17 de 18 países en el índice de democracia; en el 2012 aparece en el séptimo sitio de 18. “**LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA**”, en <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>, consultada el 23 de mayo de 2012.

En el ámbito nacional, si se observa lo publicado por la Auditoría Superior de la Federación³¹ en torno a la cuenta pública 2006 - 2009, emergen subejercicios en el manejo presupuestal, diversas anomalías y hasta delitos cometidos por servidores públicos en el desempeño de sus funciones, entre muchos otros hechos que se reportan en los informes de la Secretaría de la Función Pública³².

Los servicios civiles, presumiblemente impulsores, entre otras cosas, del conocimiento de la Ley entre los responsables de aplicarla, se han convertido en poderes en y por sí mismos; aún sin querer, alteran sus objetivos institucionales originarios al aprovechar que la norma les da inamovilidad y protección³³.

Así, anteponen sus propios intereses, al hacer lo mínimo para sostenerse en el empleo público a costa del erario. Se comprueba entonces las tesis de la empleomanía de José María Luís Mora.³⁴

El Servicio Profesional de Carrera³⁵ es un claro ejemplo de desaseo legislativo y jurídico, de ignorancia sobre la naturaleza y objeto del servicio público, así como de la superposición de una norma a otra³⁶. Me explico:

Esto por no mencionar todas las recomendaciones de la OCDE, del Fondo Monetario Internacional, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, et. al.

³¹ Ejemplo de ello son los Decretos de la Cámara de Diputados en la que se determinó la insuficiencia de datos para aprobar las cuentas públicas del 2008 y 2009. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/cuenta.htm>, consultada el 23 de mayo de 2012.

³² Basta observar el archivo histórico de la Secretaría de la Función Pública, donde se reportan cotidianamente los casos de corrupción, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/archivo-historico.html>.

³³ Guy B., Peters: "**LA POLÍTICA BUROCRÁTICA EN MÉXICO**", Fondo de Cultura Económica, México, 1999. En los capítulos *La Contratación de los Administradores Públicos* y *Problemas de la Estructura Administrativa* hace un profundo análisis del fenómeno burocrático y del servicio civil.

³⁴ Mora, José Ma., "DISCURSO SOBRE LOS PERNICIOSOS EFECTOS DE LA EMPLEOMANÍA", publicado originalmente como un artículo en *El Observador*, México, 21 de septiembre de 1827.

³⁵ La Ley del Servicio Profesional de Carrera se publicó en el Diario Oficial de la Federación. 10 de abril de 2003, desde entonces, a través de oficios circulares se ha venido modificando su aplicación, en sólo ocho años de vigencia ha sufrido por lo menos una reforma cada cuatro meses. http://www.normateca.gob.mx/NF_Buscador_Resultados_Frm.php, consultada el 15 de julio de 2011.

³⁶ En el cuerpo de este trabajo nos enteraremos del grado de *conocimiento* de los servidores públicos sobre su institución, el área en donde presta sus servicios, el conocimiento del puesto específico que desempeña y desde luego su dominio de las leyes que le dan legitimidad y legalidad a su acción y las consecuencias positivas y/o negativas de su aplicación u omisión.

La entrada en vigor de la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal y la publicación del Reglamento de la misma, se cumplieron en tiempo y forma. Sin embargo, el Reglamento rebasó lo establecido en la Ley, al modificar plazos para ocupar los cargos.³⁷

Por tal motivo, en 2007 fue nuevamente reformado dicho Reglamento, con resultados poco claros respecto a su alcance. Si bien la responsabilidad del Servicio Profesional se descentralizó a cada Dependencia, en lo tocante a la certificación de competencias, salvo contados casos, la problemática crece de manera exponencial.³⁸

Además de lo anterior, la existencia de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, de acuerdo con diversos criterios emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pone en duda el marco de actuación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.³⁹

Esto es tan sólo una muestra de lo mucho que existe en la Administración Pública Federal, sin considerar lo que sucede en las entidades federativas, cuya situación no es muy diferente.

1.3 La percepción limitada del sentido de la responsabilidad del servidor público.

El interés colectivo está basado en una ética de aplicación general contenida en la Constitución Política y de la cual se deriva la responsabilidad que habilita a los servidores públicos a realizar sus tareas y a la vez los acota en cuanto a los alcances de su actuación, en un equilibrio tal que posibilita el cumplimiento de los fines del Estado, a través de la prestación de los servicios públicos.

³⁷ El artículo 1º transitorio señala 180 días para la entrada en vigor de la Ley referida, lo cual llevaría a la fecha 1º de noviembre de 2003, sin embargo en los artículos 3º, 4º y 6º del Reglamento se ven ampliados los plazos para la vigencia de las disposiciones de la Ley originaria.

³⁸ Vid infra n. 28.

³⁹ La propia página electrónica del Servicio Profesional de Carrera, en su sección de preguntas frecuentes permite caer en la cuenta del vacío de información respecto a la congruencia en las disposiciones de las leyes que involucran a los servidores públicos. <http://www.spc.gob.mx/preguntasfrecuentes4.htm>.

Sin embargo, la cotidianeidad, las rutinas, los hábitos, las formas de relación, todo ello captura la atención del servidor público, limita su visión y le confina a “cumplir” de manera mecánica, parcializada, ausente de la mínima traza de consciencia respecto a la importancia de su función para el sistema.

El servidor público pierde la motivación que da el entendimiento del porqué de la obligación de asumir y proteger una actividad que lo rebasa, en tanto individuo, al referirse a la convivencia de todos en el espacio de todos

En esta tesitura es válido reflexionar acerca de los desafíos en torno al papel del Estado en el marco de una globalización magnificadora del libre mercado a partir de la descalificación del primero como el atento protector de los derechos e intereses de la comunidad.

Así, han surgido dos bloques contrapuestos en torno a este asunto, el primero en apoyo al libre mercado y el segundo a favor de la rectoría del Estado:

- A la regulación indispensable del Estado para garantizar la convivencia equitativa y democrática, se ha opuesto la política de desregulación.
- A la participación del Estado en la economía, se ha enfrentado la política de privatización.
- Frente a la necesaria distribución de la riqueza, se ha colocado, en la práctica, la concentración, no sólo del ingreso, sino de las decisiones fundamentales.
- La indispensable búsqueda del desarrollo integral de la población y la sustentabilidad, se ha visto mermada por la política de crecimiento económico, que por sí solo no es garantía de progreso nacional.

Estos factores, entre otros, han relegado al Derecho como un simple mecanismo de seguridad jurídica a la inversión y no como fuente de la democracia.

1.4 La profesionalización del servicio público como incentivo de vocación y conciencia.

Todo servidor público debe contar, **en primera instancia**, con dos características indispensables para el ejercicio del puesto: vocación y conciencia.

Mientras la vocación es una disposición personal motivada por la historia personal, la conciencia del servicio público es conformada por la formación y capacitación.

Cuando se habla de “conciencia” en el campo de la Administración Pública, se hace referencia al proceso de abstracción que cada servidor público efectúa para percibir el valor de sus acciones en el cumplimiento de los fines del Estado.

Naturalmente, a las distintas instituciones gubernamentales les toca inducir, preparar, capacitar y actualizar permanentemente a los servidores públicos en la concreción de sus tareas, así como acondicionar los espacios y dotar de las condiciones y recursos materiales y tecnológicos para la mejor prestación de los servicios, **todo ello por la necesidad de conciliar otras características con las mencionadas, que se derivan de la definición de cada puesto, tales como las capacidades intelectuales y físicas, las técnicas y/o especializadas, la experiencia y los valores consignadas constitucional y legalmente⁴⁰.**

1.5 La aplicación del Derecho: Sanción vs. Deber.

Una tendencia en el ejercicio de la autoridad, es la interpretación y acomodo de la Ley, a fin de favorecer intereses particulares contrarios a la convivencia democrática. Esta condición sumada a la proliferación de normas va diluyendo la importancia y eficacia de

⁴⁰ Además de reconocer la importancia de las características que deben poseer los servidores públicos en áreas específicas del gobierno (defensa nacional, seguridad pública, servicio exterior, servicio electoral), también se reconocerán las características que de manera explícita e implícita marca el Título Cuarto de nuestra Constitución y los artículos 123, apartado B y 127.

la Ley, cuya observancia llega a ser opcional, y se aplica sólo cuando es absolutamente necesario o bien se elude de manera intencional y en algunos ámbitos por ignorancia de la misma. Situación que abre la puerta a la corrupción.

Teóricamente el gobierno es el primero que debiera apegarse al cumplimiento de las normas, a su aplicación objetiva y a llevar a cabo su deber. Sin embargo, tal suposición sería superficial, al no poder resistir la observación de la vida real en donde acontece una paulatina descomposición de la colectividad en sus expresiones cívicas y una preocupante ausencia de autoridad, con la consecuente impunidad de los poderes fácticos, el crimen organizado y de las conductas irresponsables de los servidores públicos. En todo el orbe la corrupción parece ser el principal problema a resolver. La corrupción genera círculos viciosos de los cuales es difícil escapar.

La corrupción es un freno a la democracia. Esta aseveración, lejos de constituir un lugar común, es una realidad comprobable, que aprovecha la situación o la crea, en el ánimo de torcer, evadir, eludir, ignorar o romper las normas.

En este escenario, es preciso reivindicar el papel del Derecho, del Estado y de la Administración Pública, sin perder de vista que en el ámbito nacional y el entorno internacional la acción del gobierno se ha diversificado, y la dinámica actual exige operar más allá de los espacios tradicionales.

CAPÍTULO II

MODELO DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA HOLÍSTICA

2.1 Dimensiones de la Rectoría del Estado del Estado en la Constitución Mexicana.

El interés de esta investigación consiste en discernir la percepción cuasi axiomática referente a que la Función Pública y los responsables de ejercerla se han alejado de la letra y el espíritu de la Constitución e incluso se ha configurado un cuerpo que, amparándose en recursos y artificios, permita evadir o eludir su cumplimiento⁴¹.

Con tal propósito habremos de realizar una investigación empírica que nos dé luces sobre nuestra pretensión de demostrar qué tanto y con qué sentido se aplica el Derecho en la Función Pública, por lo cual considero pertinente analizar lo que llamo las **DIMENSIONES DE LA RECTORÍA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**, porque de la percepción y conocimiento depende el desempeño del servidor público.

Para este efecto procederemos a definir cada uno de los elementos que integran este concepto.

DIMENSIÓN

En razón de que manejaremos el concepto “dimensión” como una de nuestras categorías de análisis, habremos de entenderla como “todo aquello susceptible de ser medido”, en

⁴¹ Es ilustrativa la explicación de Antonio Porras, que a la letra dice: "...de modo más o menos generalizado tanto la norma constitucional como la actividad legislativa pierden gran parte de su precisión jurídica: de un lado, por la aparición de cláusulas constitucionales de carácter general o finalista, definidoras de los objetivos programáticos propios del Estado social, y de otro, por la necesaria formación de mecanismos de consenso parlamentario cuyo resultado suele ser la aparición de normas ambiguas que son expresión de compromisos dilatorios", Porras Nadales, Antonio J., "DERECHO CONSTITUCIONAL Y EVOLUCIONISMO JURÍDICO", Revista de Estudios Políticos, núm. 87, enero-marzo de 1995, pag. 118. Consultada el 10 de octubre de 2011, en <http://www2.scjn.gob.mx/investigacionesjurisprudenciales/seminarios/2o-seminario-jurisprudencia/modulo-iii/03miguel-carbonell-sobre-el-concepto-de-jurisprudencia.pdf>, consultada el 14 de octubre de 2011.

este entendido acudiremos a las bases de la geometría euclidiana⁴², la cual considera tres ejes que dan volumen a los cuerpos. Analógicamente, situaremos en cada eje las variables que habremos de desarrollar conceptualmente, gradualmente, a fin de establecer nuestra propuesta (figura 1).

Figura 1
**MODELO DE INTERPRETACIÓN DE
LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**
Ejes de investigación⁴³



ÉTICA PÚBLICA

Los valores y principios constituyen la moral, mientras la ética se aboca a dilucidar dónde se encuentra la razón entre dos fuerzas, la del bien y el mal en constante choque. Imaginemos a la moral como una canasta en la cual se depositan valores o principios “bipolares” (esto es, portadores, en sí mismos, de una carga positiva y una negativa); cada persona será responsable de hacer realidad lo positivo o negativo y ello se vuelve

⁴² La noción de dimensiones están contenidas en LOS ELEMENTOS de Euclides: “línea o longitud” en el Libro I, definición 2; “anchura”, que da origen a la superficie en el Libro I, definición 5; mientras que “el volumen” aparece en el Libro XI, definición 1. http://bar.portalnet.cl/rw.php?url=http://es.wikipedia.org/wiki/Elementos_de_Euclides, consultada el 14 de octubre de 2011.

⁴³ Diseño del autor.

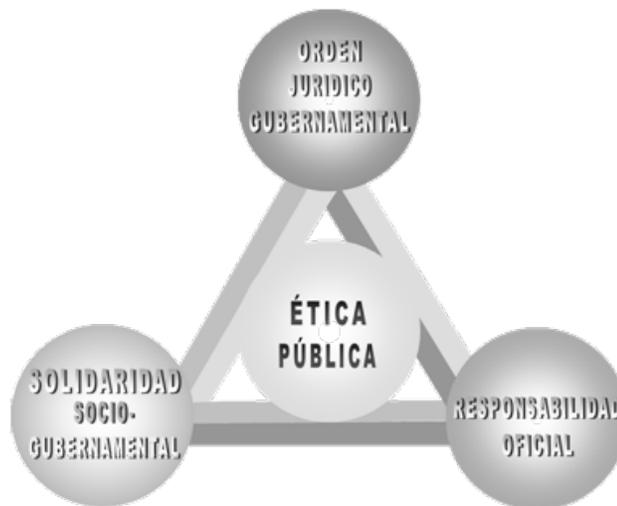
objetivamente tangible porque toda conducta tarde o temprano es constatable en los hechos.⁴⁴

Al referirnos a la Ética en su relación con el Gobierno y la Administración Pública, reflexionaremos sobre tres características útiles en la tarea de construir el concepto:

- 1) La relacionada con el Estado de Derecho, específicamente observando el orden jurídico gubernamental;
- 2) La denominada como Responsabilidad oficial, y
- 3) La solidaridad socio-gubernamental, estrechamente vinculada a la tarea esencial de todo poder público (figura 2).

Figura 2

CARACTERÍSTICAS DE LA ÉTICA PÚBLICA⁴⁵



La salvaguarda y observación de los valores se traducen en derechos y obligaciones para los integrantes del grupo social en un territorio determinado, estableciendo así el Estado de Derecho, protector de los principios esenciales de la democracia.

⁴⁴ "... el objeto formal de la Ética es la bondad o maldad de los actos humanos. Las ciencias se especifican por su objeto formal, pudiendo coincidir varias ciencias, en parte o totalmente, en su objeto material (actos humanos) y en su objeto formal (bondad o maldad de los mismos)". Gutiérrez Sáenz, Raúl, INTRODUCCIÓN A LA ÉTICA, Ed. Esfinge. 19ª edición, México, 1987, pag. 22-23.

⁴⁵ Castelazo, José R., ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA VISIÓN DE ESTADO, 2ª. Ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, pág. 200. Consultada en <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/visiodeestadosegunda.pdf>, el 8 de octubre de 2011.

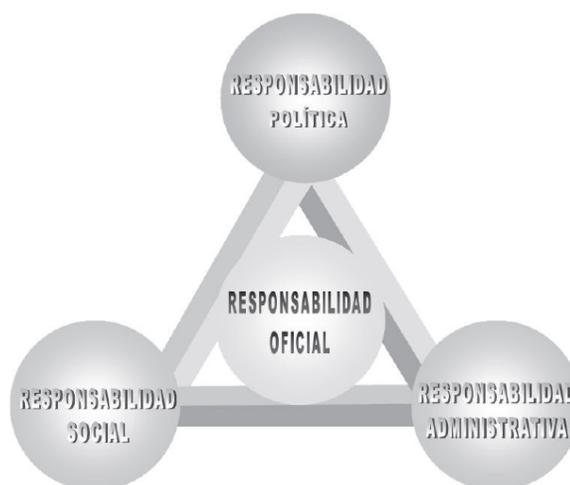
En este camino, se comprende que los 136 artículos que integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están motivados por valores que permiten evidenciar una configuración ética, la que corresponde a todos, la Ética Pública.

ESTADO DE DERECHO

El Estado de Derecho es el orden constituido al provenir de la Ley y se encuentra estructurado en una Constitución Política. En este sentido, el orden jurídico gubernamental da cuenta consciente de las reglas a las que ha de sujetarse cada uno de los poderes públicos en los distintos ámbitos de gobierno. Tales normas permiten establecer las relaciones intergubernamentales y las de los poderes con la sociedad.

En un Estado Democrático de Derecho, el gobernante es responsable ante el pueblo al estar ejerciendo el mando mediante la fórmula de la democracia representativa con todas sus variables. Para explicar este concepto podemos recurrir a otra tríada, que se ilustra en la siguiente figura:

Figura 3
ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL⁴⁶



Las leyes constituyen el puente a través del cual podemos transitar a favor del interés general. En ellas aparecen las facultades, atribuciones y funciones de los órganos del poder

⁴⁶ Ídem., pág. 202.

público y de los servidores públicos. Este conjunto de normas decretadas por los órganos competentes son las que fijan el campo de acción y los límites de la Administración Pública, a partir de la cual el Estado ejerce su capacidad rectora.

Las normas jurídicas no podrían considerarse en forma aislada, sino como parte integrante de un marco normativo complejo y unitario (con sus propias reglas de autoproducción, vigencia y derogación). Respetando el orden jerárquico de las normas se formaría, así, un ordenamiento jurídico coherente.⁴⁷

De acuerdo con la evolución del Estado y la democracia, es el Gobierno en sus tres ramas del poder⁴⁸ y en sus ámbitos territoriales de actuación el que funge como representante del Estado y por lo tanto el que posee la autoridad para sustentarla en una legitimidad consensuada obtenida mediante procesos democráticos.

Por lo tanto el ejercicio del poder gubernamental ha de fundamentarse en un conjunto de conocimientos, experiencias y habilidades interrelacionadas y tejidas en una trama cuyos hilos están vinculados al Derecho; de otro modo, no podría hablarse de Estado de Derecho.

RECTORÍA DEL ESTADO

Un enfoque generalizado es aquel que restringe la Rectoría del Estado al conjunto de disposiciones de los artículos 25 al 28, a los cuales se ha llegado a llamarles “el Capítulo Económico de la Constitución”, inclusive hay quienes identifican principios económicos en otros artículos constitucionales⁴⁹.

⁴⁷Kelsen, Hans, TEORÍA PURA DEL DERECHO, cit. en <http://aquileana.wordpress.com/2007/12/11/hans-kelsen/>, consultada el 14 de octubre de 2011.

⁴⁸ Vid infra n. 9

⁴⁹ Miguel Carbonell apunta que “el artículo 25 de la Constitución Mexicana vigente es, junto con los artículos 26, 27 y 28, el corazón de las normas constitucionales en materia económica. Existen, desde luego, otros principios que configura régimen económico, como son el propio artículo 3, que contiene una definición de democracia integral; el 5. En lo que se refiere a la libertad de trabajo; el 31, que habla de las bases constitucionales del régimen impositivo; el 73, que otorga al Congreso de la Unión diversas facultades de contenido económico; el 74, que atribuyen a la Cámara de Diputados facultades exclusivas en materia de finanzas públicas; el 89, que establece facultades importantes del Presidente de la República en esta materia; el 115, que regula el municipio y su régimen económico; el 117, que establece prohibiciones para los estados en materias económicas que se reservan a la Federación y prohíbe aquellos actos que puedan interferir en la unidad económica nacional, el 118, que prohíbe a los estados establecer cierto tipo de derechos en los puertos e imponer contribuciones y derechos sobre importaciones y exportaciones; el 123, que establece las bases de las relaciones entre capital y trabajo, y el 131, que otorga facultades amplias a la Federación en materia de la intervención en la economía. Consultado el 10 de octubre de 2011 en www.angeditor.com/descargas.php?doc_id=132

Sin embargo, a partir del significado de *Rectoría* como la acción de ejercer el poder, ya que proviene de vocablo *regere*: dirigir, gobernar o mandar⁵⁰. La Rectoría del Estado no es sólo de tipo económico, sino que abarca todas las acciones gubernamentales, pues consiste en la aplicación de los principios democráticos, para el alcance de los fines del Estado, sustentados en valores esenciales.

En este contexto adquiere vigencia la definición de Easton, quien considera a la política en su relación con el Gobierno como "...la capacidad de asignar valores en una sociedad y de procurar o forzar su cumplimiento de manera legal y legítima, en función del interés general"⁵¹.

CONSTITUCIÓN

La primera recopilación de leyes en la cultura occidental que podría calificarse como antecedente de una Constitución lo es el Código Draconiano (sirca 621 a.C.), cuyo propósito fue restablecer la paz en Atenas, mediante una serie de medidas que si bien existían y se transmitían por tradición oral, fueron grabadas en losas expuestas en el Ágora para que todos pudieran leerlas y tenerlas presentes. Con esta medida, los ciudadanos conocerían sus derechos y obligaciones.⁵² Es paradigmática la severidad de este código cuya vigencia se prolongó durante más de 150 años.

Solón (594 a.C.), concentró diversas disposiciones para ordenar la integración de autoridades (arcontes, funcionarios y oficiales del Estado). Estableció el Consejo de los 400 con facultades legislativas y jurisdiccionales, a las que se añadían otras disposiciones para proteger los derechos patrimoniales y jurídicos.⁵³

El mérito de Solón fue reconocido por Aristóteles en cuanto a que redujo la omnipotencia de la oligarquía, mejoró las condiciones del pueblo y constituyó la democracia mediante un

⁵⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, DICCIONARIO DE LA LENGUA, consultada el 8 de octubre de 2011 en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=regir

⁵¹ Easton, David, ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO, 7ª. Reimpresión, Buenos Aires, Ed. Amorrourtu, 1996, pag. 138.

⁵² <http://www.mcnbiografias.com/app-bio/do/show?key=dracon>, consultada el 28 de octubre de 2011.

⁵³ Aristotle's, CONSTITUTION OF ATHENS, trans. Thomas J. Dymes (London: SeeLey and Co., 1891), en http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/Aristotle_Constitution.pdf, consultada el 28 de octubre de 2011.

debido equilibrio de instituciones, que son oligárquicas en lo relativo al senado del areópago, aristocráticas en punto a la elección de los magistrados, y democráticas en lo referente a la organización de los tribunales.⁵⁴

Para Aristóteles (384 a.C. –322 a.C.), el régimen político o constitución de una polis, es decir su manera de gobernarse e incluso su estructura de gobierno se resume en el término “politeia”. El filósofo se propuso describir las distintas legislaciones existentes en cada Ciudad-Estado conocida en su ámbito geográfico; en este estudio identificó tres formas de gobierno: la monarquía -gobierno de un solo hombre, aristocracia gobierno de los mejores y democracia moderada -gobierno de muchos-, las que en principio serían calificadas de “buenas”, y su degradación daría lugar respectivamente a la tiranía, oligarquía y democracia exagerada.

En este contexto, el filósofo concluyó que la mejor forma de gobierno, la de constitución, sería aquella que combinara elementos de las tres primeras, de manera que cada clase de ciudadano tuviera garantizados sus derechos y aceptara sus responsabilidades en favor del bien común.⁵⁵ Otro principio aristotélico, aún vigente, afirma que los gobiernos son responsables ante los gobernados y que todos los hombres son iguales ante la Ley.⁵⁶

Durante el Medioevo, Agustín de Hipona (354-430 d.C.) postuló que las constituciones terrenas debían corresponder en lo posible al modelo de la Ciudad de Dios, lo que justificó la concentración del poder en un monarca, quien recibía su mandato directamente de la divinidad, esta concepción fue la base del Absolutismo⁵⁷.

⁵⁴ Aristóteles, LA POLÍTICA, cap. IX, en www.infotematica.com.ar, consultada de 3 de noviembre de 2011.

⁵⁵ Nos dice Aristóteles: “...Toda ciudad (pólis) es una comunidad (koinomía) y que toda comunidad está constituida en vista de algún bien (agathon), porque los hombres siempre actúan mirando a lo que les parece bueno; y si todas tienden a algún bien, es evidente que más que ninguna, y al bien más principal, la principal entre todas y que comprende todas las demás, a saber, la llamada ciudad y comunidad civil. En LA POLÍTICA, libro I, op. cit.

⁵⁶ Aunque es oportuno recordar que en la sociedad griega la igualdad encontraba aplicación entre los hombres libres ya que se admitía la esclavitud.

⁵⁷ Afirma el teólogo: “Claramente lo dice Dios, hablando en los Proverbios, su infinita sabiduría: Por mí reinan los reyes, y los tiranos por mí son señores de la tierra... con todo, los ciudadanos que no lo son de la Ciudad Eterna, que en las divinas letras se llama la Ciudad de Dios, son más importantes y útiles a la ciudad terrena cuando tienen también esta virtud, que no cuando se hallan sin ella. Y cuando los que profesan verdadera religión viven bien y han cultivado esta ciencia de gobernar al pueblo, por la misericordia de Dios alcanzan esta alta potestad, no hay felicidad mayor para las cosas humanas”. Agustín de Hipona, LA CIUDAD DE DIOS, consultada en http://www.iglesiareformada.com/Agustin_Ciudad_5.html, el 3 de noviembre de 2001.

En contraparte, las sociedades en evolución buscaban paulatinamente alcanzar mayor capacidad de participación en los asuntos públicos y acotar el poder de los monarcas.

Casos señalados lo fueron:

Las **Cortes de León** (1135), que promulgaron nuevas leyes destinadas a proteger a los ciudadanos y sus bienes contra abusos de poder por parte de nobles, clérigos y de propio Rey. Este conjunto de decretos es conocido como la "Carta Magna Leonesa".⁵⁸

La **Bula de Oro**, impuesta por los señores feudales al Rey de Hungría, entre otros interesantes puntos, facultaba al pueblo para alzarse en contra del monarca si este no era capaz de cumplir con lo establecido⁵⁹, en un traslado de la soberanía hacia el pueblo. Este documento se mantuvo vigente en el reino desde 1222 hasta 1848, cuando la revolución húngara de esta última fecha abolió gran parte de sus puntos.

La **Carta Magna de Juan sin Tierra**, es otro antecedente, a través del cual el poder es acotado. Se considera precursora del Constitucionalismo Clásico, fue aceptada por el Rey de Inglaterra el 15 de junio de 1215. En ella se establece una minuciosa organización y procedimientos jurídico-administrativos para garantizar los derechos de la población.⁶⁰

Es hasta los siglos XVII y XVIII, cuando el constitucionalismo se desarrolla a partir de las teorías del pacto social: con Hobbes la soberanía debía concentrarse en un solo individuo; para Rousseau, en el **Contrato Social**, los individuos habrían de ceder parte de su libertad para poder contar con la seguridad que proporcionaba el poder superior aceptado por todos.

Locke propuso la división de poderes, que pronto encontró aplicación en la Declaración de Independencia y la Constitución de los Estados Unidos de América.

⁵⁸ Resulta interesante el hecho de que este documento se haya redactado en primera persona y lo haya firmado el Rey Alfonso IX de León, lo cual significa que el monarca limita su poder en busca de la seguridad y paz social del pueblo. LOS ORÍGENES DEL PARLAMENTARISMO EUROPEO: LOS DECRETOS DEL REY DE LEÓN ALFONSO IX (1188-1230), en <http://www.margaritatorres.es/tag/carta-magna-leonesa>, consultada el 3 de noviembre de 2011.

⁵⁹ Hóman, B. y Szekfű, Gy, Magyar Történet. Budapest, Prensa de la Real Universidad de Hungría.

⁶⁰ Encontramos el texto íntegro de la CARTA MAGNA en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2698/17.pdf>, consultada el 18 de octubre de 2011.

En 1812, la **Constitución de Cádiz** se establece como un ícono del liberalismo, como parte de un régimen conocido en adelante como “monarquía constitucional”⁶¹

Las ideas liberales que transformaron a las sociedades y gobiernos europeos, ejercieron una influencia decisiva en los movimientos independentistas del siglo XIX, de los cuales el mexicano fue uno de los primeros:

En 1814, el **Congreso de Apatzingán**, encabezado por José María Morelos y Pavón elaboró la Constitución que recoge los principios de igualdad, soberanía popular y división de poderes.

Ya en la vida independiente de nuestro país, en la búsqueda de una organización política más conveniente, fue promulgada la Constitución de 1824, cuyas principales disposiciones fueron el establecimiento de la República Federal y la división de poderes, como forma de gobierno,

En 1857, después de la invasión estadounidense y la guerra de Reforma, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente que reafirmó el carácter del país como República representativa, y federal, se confirma la división de poderes y se incorporan las libertades de enseñanza y las garantías de propiedad y seguridad en vidas y bienes.

Ante las injustas condiciones establecidas por el gobierno de Porfirio Díaz, surge el movimiento armado de 1910, convocado por Francisco I. Madero quien entre sus postulados sostenía obedecer el contenido de la Constitución de 1857 y el respeto al voto.

La Revolución se había prolongado por seis años, ante lo cual México necesitaba restablecer el orden constitucional, al comprender esta urgencia, Venustiano Carranza convocó al Constituyente con la intención de reformar y dar plena vigencia a la Constitución de 1857, sin embargo, los diputados convocados optaron por elaborar una nueva Constitución, la cual fue promulgada en Querétaro, el 5 de febrero de 1917.

⁶¹ Basta con ver el título que presenta en su portada: “*Constitución Política de la Monarquía Española*”, edición facsimilar proveniente de la Imprenta Real, 2 de mayo de 1812.

Es de observarse que las constituciones del siglo XIX tendían a contener sólo normas fundamentales.

En el Siglo XX, se hizo más frecuente incorporar a los textos constitucionales principios sobre temas sociales, económicos y políticos, es decir, se ampliaron los alcances de la norma constitucional.⁶²

Nuestra Constitución se caracteriza por haber sido la primera del mundo en incluir las garantías sociales en 1917 y continua vigente; seguida por la Constitución de la República de Weimar en 1919 que sólo tuvo observancia hasta 1933.⁶³

Tras este breve recorrido histórico, revisaré ahora algunas definiciones de la Constitución:

Ignacio Burgoa define a la Constitución como "...el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines primordiales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público de imperio para realizarlos..."⁶⁴ El jurista observa dos características de una Constitución: la ontológica social y la jurídica coercitiva, el primer tipo deviene del modo de ser de un pueblo, de su historia, en un contexto condicionado por aspectos económicos, políticos y culturales, con la intención de mejorar o cambiar dichos aspectos"

⁶² Aunque Sartori opina que las constituciones debieran apegarse a lo que él llama "diseño general protector". El autor expresa sus dudas respecto de si estos temas deben formar parte del cuerpo constitucional y mantiene su convencimiento en el sentido de que una constitución debe tener como núcleo la estructura de gobierno, ya que, según observa: "las constituciones son formas que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados, las constituciones establecen la manera en que se crearán las normas. Considera que las constituciones son ante todo procedimientos para el ejercicio controlado del poder, por ello su contenido debe ser neutral. Termina el autor afirmando que las "constituciones con aspiraciones" significan una sobrecarga que deviene en incapacidad de funcionar. Vid. SARTORI, Giovanni, INGENIERÍA CONSTITUCIONAL COMPARADA: UNA INVESTIGACIÓN DE ESTRUCTURAS, 1ª. Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, consultada en http://books.google.com.mx/books?id=f0cupY7iF8sC&pg=PA224&lpg=PA224&dq=sartori+constitución&source=bl&ots=bjlqv_nQPix&sig=YmXS4N3Wqhf4yKYqrpO_TjE, el 28 de octubre de 2011.

⁶³ La Constitución de la República de Weimar además de las garantías en materia judicial, incluía en su artículo 7º, el derecho a la salud, la política de población, maternidad, infantil, cuidado de niños y jóvenes; los seguros y la protección de los trabajadores y empleados, y la oficina de empleo, en su artículo 9 se refería expresamente al bienestar social. Vid. "Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919", en <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/index.html>, consultada el 10 de noviembre de 2011.

⁶⁴ BURGOA, Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, pag. 281.

.A esta opinión se suma Jorge Carpizo, quien afirma que la Constitución es resultado del eterno duelo entre el “ser” y el “deber ser”.⁶⁵

Mario de la Cueva afirma que la Constitución es la esencia del orden político y jurídico, porque de ella emanan las normas que determinan la estructura y la actividad del Estado, por lo cual es la única fuente primaria del Derecho.⁶⁶

Diego Valadés se refiere a la Constitución como el estatuto jurídico del Poder, en este sentido el investigador identifica cuatro formas de relación con el Poder: el Derecho al Poder, el Derecho del Poder, el Derecho ante el Poder y el control del Poder.⁶⁷

Con estos elementos podemos arribar a una definición para los efectos del presente trabajo:

En la Constitución se establecen las normas de mayor jerarquía para su observancia en una Nación. Con base en ella un país se organiza jurídica y políticamente, se delimitan las relaciones entre los poderes públicos y se establecen los derechos y obligaciones de la sociedad y el gobierno como integrantes del Estado.

La Constitución Mexicana comprende dos grandes apartados: el que se refiere a la dogmática que trata sobre las garantías individuales como lo son la igualdad, la propiedad y seguridad jurídica; y la orgánica, que distribuye las responsabilidades entre los diversos integrantes del Estado: gobierno y sociedad⁶⁸.

⁶⁵ Carpizo, Jorge, Carbonell, Miguel, DERECHO CONSTITUCIONAL, México, Porrúa, 2005.

⁶⁶ De La Cueva, Mario, TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN, México, Porrúa, 2008.

⁶⁷ Valadés, Diego, LA CONSTITUCIÓN Y EL PODER, ensayo en CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO DEL SIGLO XXI, México, Cámara de Diputados-UNAM, 2000, pág. 137.

⁶⁸ Otros autores prefieren distinguir tres partes esenciales en la Constitución: la dogmática, la orgánica y la social. La primera referida al sistema de garantías individuales y de derechos humanos y que se integra con normas fundamentales anteriores y superiores al Estado, que limitan el poder y la acción de quienes gobiernan, y determina la orientación básica del poder público. La segunda, referida al conjunto de normas, principios e instituciones que regulan la integración, estructura, atribuciones y fines de los órganos o poderes del estado. Y la última que comprende el contenido social de la Constitución, al referirse al sistema de normas e instituciones que regulan y promueven el bienestar social.

Con el propósito de integrar el “modelo” de análisis constitucional para derivar del mismo un sondeo, un cuestionario y entrevistas que holísticamente nos permita indagar hasta qué punto existe la conciencia acerca de la importancia de aplicar la legalidad por parte de los responsables en la Administración Pública Mexicana, procederé a deconstruir el contenido de nuestra Constitución, a fin de llegar a conceptos operativos enmarcados en cuatro categorías:

1. Valores esenciales: fuente del pacto social.
2. Fines del Estado.
3. Principios democráticos.
4. Medios administrativos para el cumplimiento del mandato.

Adicionalmente, a este modelo se agrega una reflexión referente a las condiciones indispensables para el cumplimiento de la Ley, como lo son el conocimiento; respeto y tolerancia; diálogo y consenso.

Además, se han delimitado los campos semánticos útiles para establecer el alcance de los términos que aparecen en el texto constitucional, con lo cual habremos de interpretar cada artículo.

2.1.1. Valores fundamentales fuente del pacto social.

Al referirnos a los valores esenciales estamos evocando el “Deber ser”⁶⁹, es decir, el establecimiento de límites a la voluntad humana, ya que sus consecuencias pueden resultar favorables o perjudiciales a los individuos, entes o ámbitos donde se aplica, esto constituye la moral y su aplicación por parte de cada individuo es la ética.

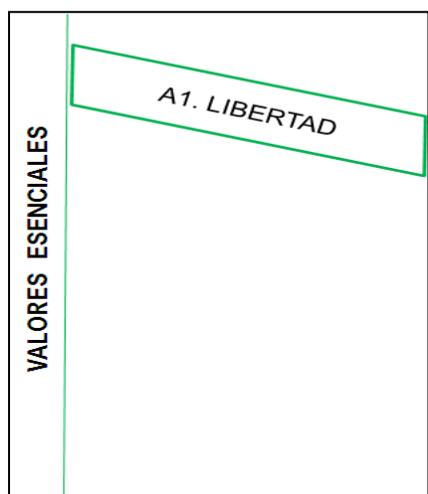
Cabe señalar que algunos valores individuales tendrán repercusiones en los valores colectivos y viceversa. Por ejemplo: la cohesión social se concibe a partir de la conducta civilizada de la mayor parte de la sociedad, donde el comportamiento

⁶⁹ Kant define el deber como la necesidad de una acción por respeto a la Ley, y explica que la voluntad no está impulsada por el deseo o preferencia (el filósofo le llama “inclinación”), sino por la Ley moral construida mediante la razón. Vid. KANT, Immanuel, FUNDAMENTACIÓN DE LA METAFÍSICA DE LAS COSTUMBRES, publicado en 1785, y digitalizado en <http://www.philosophia.cl/biblioteca/Kant/fundamentacion%20de%20la%20metafisica%20de%20las%20costumbres.pdf>

individual generalmente coincide con las costumbres y normas colectivas; se trata de un enfoque sistémico en el que los componentes económicos, culturales, sociales y políticos se interrelacionan e influyen.⁷⁰

El devenir histórico de nuestro país, inserto en el contexto mundial, ha conducido a identificar seis **valores esenciales: Libertad, Igualdad, Independencia, Autonomía, Justicia y Dignidad**⁷¹, de los cuales surgen los principios en que se fundamenta la democracia moderna. A continuación revisaremos estos conceptos:

LIBERTAD



Desde la antigua Grecia, Aristóteles se refiere al tema como las acciones gobernadas por la voluntad frente a una posibilidad de elegir sin estar sujeto a la coacción de la ignorancia; consideró que el ejercicio de la libertad es esencialmente una obra de la razón⁷².

Más concretamente los estoicos consideraron a la libertad como la capacidad de “disponer de sí mismo”⁷³, y más aún, para el estoicismo todo hombre es un ser social por naturaleza y la razón faculta al hombre para conocer las leyes y aceptarlas conscientemente.

⁷⁰ “De la misma forma que existe una opinión pública, señala Cooley (1864-1929), existen “valores públicos”. Se rehúsa a denominar, como otros, a esos valores “valores sociales” porque para él los valores individuales ya son sociales en gran parte. Además de los valores individuales, productos de una socialización intensa del hombre sobre una base biológica, existen entonces “valores públicos” que no son los de una persona en particular, sino el resultado de las interacciones sociales de los individuos. Los valores públicos, como los valores individuales, son el resultado de un proceso social. Pero si se quiere, son sociales en segunda potencia, ya que son el resultado de una interacción de valores individuales que ya son sociales de por sí”. Garrigue Olivier. Sociología del Valor: Valores Individuales y Colectivos. Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología. FLACSO Sede Académica Argentina. Buenos Aires 2009. Pág. 52

⁷¹ La universalidad y permanencia a través del tiempo de estos valores está demostrada al revisar desde el lema de la Revolución Francesa “Liberté, Egalité, Fraternité...” (1789); la propuesta de la Triarticulación Social de Stainer (Austria 1893); o los planteamientos del Instituto Federal Electoral de México en PRINCIPIOS Y VALORES DE LA DEMOCRACIA, 3ª ed., México, IFE, 1997.

⁷² Aristóteles consideraba que sólo el hombre que llega a conocer el bien puede actuar de acuerdo con él y por lo tanto su actuación es libre si su finalidad racional conduce a la realización del bien.

⁷³ Este concepto es atribuido a Séneca, como representante del estoicismo tardío. en EL IGUALITARISMO ESTOICO, SÉNECA Y LA DIGNIDAD DE LOS ESCLAVOS, Consultado el 27 de julio de 2011 en <http://www.cedt.org/seneca.htm>

Siglos después, Rousseau también establece una relación entre la razón y la naturaleza para definir la *Libertad*. Nos dice que la decisión de pertenecer a un grupo social obedece a la necesidad de subsistir; paradójicamente el ser humano cede parte de su libertad para conseguir los beneficios que le puede ofrecer el grupo, “la primera Ley es la propia conservación”⁷⁴, y con ello explica la necesidad de establecer el “Contrato Social”, que es la búsqueda de “una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes.”⁷⁵

Así mismo, identifica la utilidad de la Ley: “...Si se investiga en qué consiste precisamente el mayor bien de todos o sea el fin que debe perseguir todo sistema de legislación, se descubrirá que él se reduce a los objetos principales: la libertad y la igualdad. La *Libertad*, porque toda dependencia individual es otra tanta fuerza sustraída al cuerpo del Estado; la igualdad, porque la libertad no puede subsistir sin ella”.⁷⁶

Locke, afirma que el hombre vive en un estado de naturaleza, donde cada individuo es igual a los demás y, por lo tanto tiene libertad, reconoce en el ser humano el instinto de buscar su bienestar y conservar su vida e integridad física. Según Locke, nadie se dañaría a sí mismo y mucho menos la vida, la salud, la libertad y las posesiones del prójimo. Considera que todos los seres humanos son iguales, por ello unos y otros tienen derecho al respeto. Cada quien, atendiendo a su particular interés, participa en la búsqueda del bien de todos.

Así se establecen los pactos con fuerza legal que implican derechos y obligaciones. Sin embargo, ante la inseguridad de que todos cumplan con el pacto, para prevenir que algunos atropellen los derechos de los demás y evitar el “estado de guerra” descrito por Hobbes, es necesario un conjunto de reglas y un árbitro que dirima las controversias con imparcialidad y con autoridad; esto es, el Estado.⁷⁷

⁷⁴ Rousseau, Jean Jacques, EL CONTRATO SOCIAL”, cap. II, en <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf>, consultada e 27 de julio de 2011.

⁷⁵ Rousseau, Op. cit., cap. VI.

⁷⁶ Rousseau, Op. cit., cap. VIII.

⁷⁷ Locke, John, SEGUNDO TRATADO DE GOBIERNO CIVIL (1690), 3:16, Alianza Editorial, en http://www.paginasprodigy.com.mx/edduran/locke_segundo_tratado_sobre_el_gobierno_civil.pdf, consultada el 19 de octubre de 2011.

John Stuart Mill aproxima el concepto a la realidad al afirmar que "...Uno no puede obligar a la ejecución o abstención a otro porque esto conlleve un beneficio para uno mismo, porque le hará a uno feliz, porque en opinión de otros hacerlo sería sabio o correcto. La única parte de la conducta de una persona por la cual ésta es dócil ante la sociedad es aquella que concierne a los demás. En la parte que solo atañe a uno mismo, su independencia es, por derecho, absoluta. Sobre sí mismo, su propio cuerpo y mente, el individuo es soberano."⁷⁸

Para Rawls las libertades son esenciales, se requiere de su existencia para que haya un sistema justo. La libertad implica que "esta o aquella persona esté libre de esta o aquella restricción para hacer (o no hacer) tal o cual cosa". Para que una persona se realice requiere tener libertades, sólo así podrá llevar a cabo sus facultades y desarrollarlas. Y además afirma que la única razón para limitar alguna libertad es la de evitar una pérdida mayor de libertades, lo que significaría una injusticia mayor.⁷⁹

En nuestro ámbito y nuestro tiempo, encontramos la definición de *Libertad* como "...La posibilidad de elegir entre diversas alternativas sin verse sujeto a sanciones, amenazas o impedimentos; la libertad se institucionaliza en derechos específicos: de pensamiento, de expresión, de asociación, de reunión, de tránsito, de empleo, de religión, etc.

Cada individuo goza del derecho a realizar determinadas actividades sin que nadie -ni el gobierno, ni organización social alguna, ni algún otro individuo se lo impida".⁸⁰

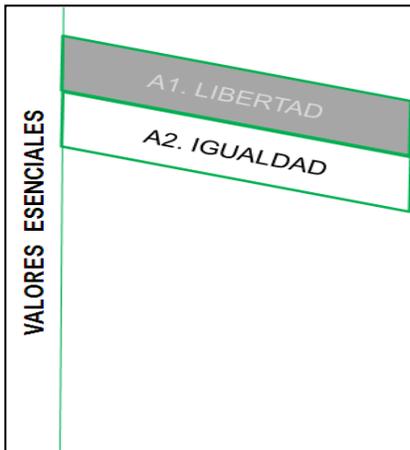
Así, la *Libertad* se define como la capacidad de discernir entre alternativas para decidir, actuar o elegir, con el límite ético establecido por los derechos de los demás.

⁷⁸ Stuart Mill, John, THE CONTEST ON AMERICA, http://es.wikipedia.org/wiki/John_Stuart_Mill, consultada el 14 de junio de 2011.

⁷⁹ Rawls, John, TEORÍA DE LA JUSTICIA, Cuarta Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

⁸⁰ Woldenberg, José, et. al., PRINCIPIOS Y VALORES DE LA DEMOCRACIA, México, Instituto Federal Electoral, pp. 26-30

IGUALDAD



Este valor reconoce a todo individuo capacidad para ejercer sus derechos, con un trato idéntico, sin que existan privilegios ni prerrogativas de naturaleza alguna.

La concreción del concepto es alcanzada en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, cuyo artículo primero señala: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.”⁸¹

Los “Sentimientos de la Nación” de José María Morelos plasman la búsqueda de esta condición social, al afirmar:

“... 12º Que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.

13º Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.

15º Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud.”⁸²

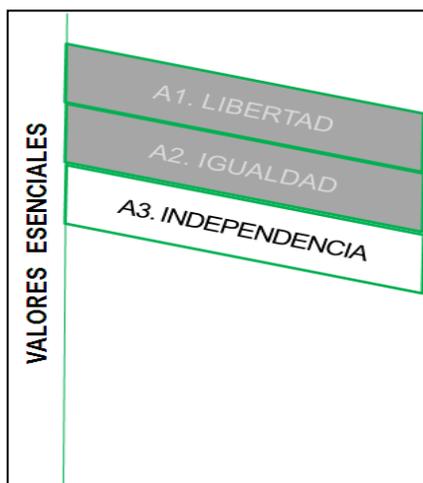
En síntesis el valor de la *Igualdad* consiste en que todo individuo cuente con las mismas oportunidades para una vida digna. Ello requiere de procesos redistributivos entre los sectores débiles y fuertes de la sociedad, cuya consecución es factible mediante la redistribución del poder, a través de procesos electorales con sufragio universal; la

⁸¹ DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO, 1789, consultado en <http://www.fmmeduacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>

⁸² Morelos, José María, SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN, Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813. Consultada en 12 de octubre de 2011, en <http://www.inehrm.gob.mx/pdf/sentimientos.pdf>

redistribución del conocimiento, mediante la educación obligatoria y redistribución de ingresos con políticas recaudatorias y de inversión y gasto públicos.

INDEPENDENCIA



La *Independencia* es un valor referente a la capacidad de una persona o ente para valerse por sí mismo, sin necesidad de tutela y ajena al dominio de un agente exterior.

En su acepción política el concepto se aplica a la autonomía y soberanía, esto es la facultad de un país para darse a sí mismo un cuerpo normativo y tomar decisiones de aplicación en un territorio determinado.

Una revisión de fragmentos de las Declaraciones de Independencia, por una parte de los *Estados Unidos de América* y, por la otra, del *Imperio Mexicano*, confirma estas apreciaciones y nos permite identificar sus componentes:

DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

“Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados...”

*Como Estados libres e independientes, poseen pleno poder para hacer la guerra, concertar la paz, anudar relaciones comerciales y todos los demás actos y cosas que los Estados independientes pueden hacer por derecho”.*⁸³

⁸³ DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, 1776. consultada el 11 de 2011, en <http://www.archives.gov/espanol/la-declaracion-de-independencia.html>

ACTA DE INDEPENDENCIA DEL IMPERIO MEXICANO

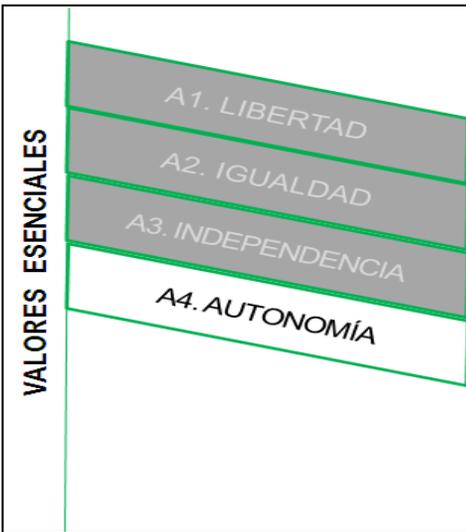
Restituida, pues, esta parte del Septentrión al ejercicio de cuantos derechos le concedió el Autor de la Naturaleza y reconocen por inenagenables y sagrados las naciones cultas de la tierra; en libertad de constituirse del modo que más convenga á su felicidad; y con representantes que puedan manifestar su voluntad y sus designios; comienza a hacer uso de tan preciosos dones, y declara solemnemente, por medio de la Junta Suprema del Imperio, que es Nación Soberana, é independiente de la antigua España, con quien, en lo sucesivo, no mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha, en los términos que prescribieren los tratados; que entablará relaciones amistosas con las demás potencias ejecutando, respeto de ellas, cuantos actos pueden y están en posesión de ejecutar las otras naciones soberanas.⁸⁴

Aunque la mayoría de las naciones han alcanzado su independencia política, no debemos perder de vista que se han venido generando otro tipo de dependencias de orden económico, cultural y tecnológico, que permiten a los Estados con mayores recursos, imponer condiciones y explotar a los carentes.

Así, entenderemos la independencia como la situación de un país en el que existe la capacidad de su sociedad y su gobierno para decidir sobre los asuntos internos y disponer de sus recursos sin presiones o injerencias externas.

⁸⁴ ACTA DE INDEPENDENCIA DEL IMPERIO MEXICANO, Pronunciada por su Junta Soberana, congregada en la capital de él en 28 de septiembre de 1821. Consultada en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1821_124/Segunda_y_definitiva_Acta_de_Independencia_del_Imp_167.shtml. el 11 de octubre de 2011.

AUTONOMÍA



El concepto nos remite al “nomos”, es decir el cuerpo de valores morales organizados y establecidos en la Ley; que con el prefijo reflexivo “auto”, por lo tanto, “Autonomía” significa la capacidad para dictarse sus propias reglas.

Rousseau ponderó la importancia de la Autonomía al observar que si hubiera un jefe nacional y otro extranjero, cualquiera que fuera la división que hicieran de su autoridad, sería imposible que uno y otro fuesen obedecidos y que el Estado estuviera bien gobernado.

La idea de *Autonomía* quedó fielmente reflejada en la Declaración de Independencia de la América Septentrional⁸⁵, en sus artículos 2, 3 y 4:

“2º La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

3º Ésta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible.

4º Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer la forma de gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera”.

Otro documento de gran valor histórico fundado en el principio de autonomía lo es el Discurso del Presidente Lázaro Cárdenas al dar a conocer el decreto de expropiación de las compañías petroleras el 18 de marzo de 1938, que entre otros conceptos dice: *“La actitud asumida por las compañías petroleras negándose a obedecer el mandato de la Justicia Nacional... impone al Ejecutivo de la Unión el deber de buscar en los recursos de nuestra*

⁸⁵ DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, Emitido por el Congreso de Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Consultado en <http://www.senado2010.gob.mx/docs/cuadernos/documentosIndependencia/b17-documentosIndependencia.pdf>, el 17 de octubre de 2011.

legislación un medio eficaz que evite definitivamente, para el presente y para el futuro, el que los fallos de la justicia se nulifiquen o pretendan nulificarse por la sola voluntad de las partes... Hay que considerar que un acto semejante destruiría las normas sociales que regulan el equilibrio de todos los habitantes de una nación, así como el de sus actividades propias, y establecería las bases de procedimientos posteriores a que apelarían las industrias de cualquier índole establecidas en México y que se vieran en conflictos con sus trabajadores o con la sociedad en que actúan; si pudieran maniobrar impunemente para no cumplir con sus obligaciones ni reparar los daños que ocasionaran con sus procedimientos y con su obstinación... Es la misma soberanía de la nación, que quedaría expuesta a simples maniobras del capital extranjero, que olvidando que previamente se ha constituido en empresas mexicanas, bajo leyes mexicanas, pretende eludir los mandatos y las obligaciones que les imponen autoridades del propio país... Se trata de un caso evidente y claro que obliga al Gobierno a aplicar la Ley de Expropiación en vigor⁸⁶

En el ámbito institucional mexicano, la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México⁸⁷ y la existencia de los Organismos Constitucionales Autónomos⁸⁸, dejan ver que contamos con conceptos jurídico-administrativos los cuales contribuyen a formar un concepto de autonomía más extenso.

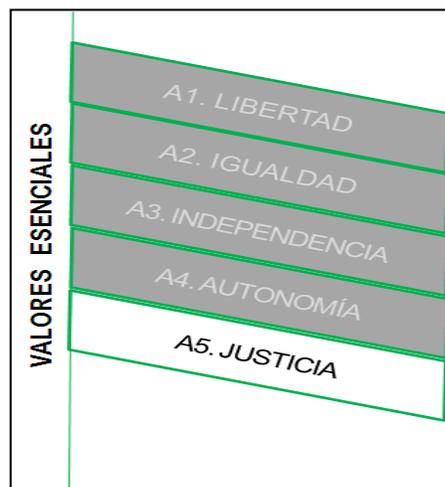
⁸⁶ Cardenas Del Río, Lázaro, DISCURSO CON MOTIVO DE LA EXPROPIACIÓN PETROLERA, Palacio Nacional, 18 de marzo de 1938. Consultada en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1938_227/Discurso_del_Presidente_L_zaro_C_rdenas_con_motivo_1442.shtml, el 19 de octubre de 2011.

⁸⁷ La autonomía universitaria puede ser definida como la facultad que poseen las universidades para gobernarse –darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades–, para determinar sus planes y programas de estudio dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, y para administrar libremente su patrimonio, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, tomo I, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 1996, pag. 282-283. Cit. por Gutiérrez López, Miguel A., LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN MÉXICO, 1910-1980, en http://rhuem.org/wiki/images/b/bb/Seminario_RHUEM_Autonom%C3%ADa_05_2008.pdf, consultada el 27 de octubre de 2011.

⁸⁸ El Artículo 2º de la LEY DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS la define como un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios..., vid. <http://www.cndh.org.mx/node/26>; en el caso del BANCO DE MÉXICO su autonomía le permite capacidad de decisión y evita que alguna autoridad pudiese ordenarle préstamos o la emisión de moneda mayor a la conveniente, vid. <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/%7B4A2893CC-09B2-CF74-268D-F79D77FE7571%7D.pdf>; en lo referente al INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, su autonomía busca garantizar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que deben reunir las funciones electorales a fin de generar confianza en la ciudadanía. Vid. http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/#2, por otra parte, con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el 16 de abril de 2008, el INEGI cambió su personalidad jurídica, con la consecuente autonomía técnica y de gestión, vid. <http://www.inegi.org.mx/inegi/acercade/default.aspx>, las páginas de esta cita fueron consultadas el 10 de octubre de 2011.

Así, podemos entender a la autonomía como la capacidad de las naciones para regirse con normas propias, en la cual ningún poder externo tiene poder sobre ella.

JUSTICIA



El propósito fundamental del Derecho es la impartición de *Justicia*, cuya concepción ha venido evolucionando por diversos caminos en las distintas culturas a través del tiempo.

Son múltiples los enfoques respecto de la concepción de *Justicia*, que van desde la apreciación de Ulpiano quien sencillamente la definió como “la voluntad para dar cada quien lo que merece”, de esta manera se dirime el conflicto y se crean las condiciones para alcanzar el bien común⁸⁹.

Desde este punto de vista, en la *Justicia* rige el principio de correspondencia, es decir, que busca un estado de convivencia armónica, en el cual cada quien esté conforme con lo que le corresponde, lo cual no siempre deviene en igualdad.

Ya Montesquieu, en su “Espíritu de las leyes”, señalaba que la Ley, en general, es la razón humana en cuanto se aplica al gobierno de todos los pueblos de la tierra; y las leyes políticas y civiles de cada nación no deben ser otra cosa sino casos particulares en que se aplica la misma razón humana... Las leyes deben ser tan ajustadas a las condiciones del pueblo para el cual se hacen, que sería una rarísima casualidad si las hechas para una nación sirvieran para otra.⁹⁰

Las leyes, continúa el pensador, “...Deben estar en relación con la naturaleza física del país, cuyo clima puede ser glacial, templado o tórrido; ser proporcionadas a su situación, a su extensión, al género de vida de sus habitantes, labradores, cazadores o pastores; amoldadas igualmente al grado de libertad posible en cada pueblo, a su religión, a sus

⁸⁹ Ulpiano, Donimicio, en <http://latin.dechile.net/?Ulpiano>, consultada el 10 de octubre de 2011.

⁹⁰ Montesquieu, Charles Secondant, Barón de, DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES, libro I, capítulo III.” Primera dedición cibernética, marzo de 2003, consultada el 2 de abril de 2012, en www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/montesquieu/1.html#3.

inclinaciones, a su riqueza, al número de habitantes, a su comercio, y a la índole de sus costumbres.

John Rawls, por su parte, nos propone entender la *Justicia* en dos sentidos: el primero se refiere a que cada persona tiene el mismo derecho a participar de la totalidad de los beneficios del sistema en un ámbito que ofrezca las mismas condiciones de libertad para todos, lo cual es calificado como el “principio de igualdad”. Mientras el segundo consiste en que las oportunidades deben canalizarse a quienes menos tienen, este es el “principio de diferencia”. Al final, Rawls propone que si es necesario que existan diferencias, éstas se acepten siempre y cuando beneficien a la sociedad en su conjunto.⁹¹

Norberto Bobbio, define a la Justicia como "aquel conjunto de valores, bienes o intereses para cuya protección o incremento los hombres recurren a esa técnica de convivencia a la que llamamos Derecho"⁹².

Un enfoque más radical es el propuesto por Luhmann quien define a la Justicia como un ente creado por el órgano gobernante para la aplicación de igualdad y libertad para los gobernados⁹³

Como un sistema de acción y de experiencia orientado por el Derecho. La justicia constituye así un criterio regulativo, interno al sistema, y referido a la operatividad del mismo, que no debe colapsarse ni bloquearse, permitiendo la adopción de decisiones fluidas y coherentes.⁹⁴

La *Justicia* encuentra su materialización en la Constitución, conforme al punto de vista de Sergio García Ramírez, quien afirma: “La sociedad política apareja un proyecto de justicia. Se constituye como un sistema para procurarla y alcanzarla. Por eso contrataron entre sí los hombres originales antes que verse diezmados por la Ley de la selva. Debieron crear una forma, la mejor que pudieron para preservar su existencia. Luego se acostumbraron a

⁹¹ Rawls, John, loc. cit.

⁹² Bobbio, Norberto, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO, trad. de E. Rozo Acuña, Madrid, Editorial Debate, 1998.

⁹³ Luhmann, Niklaus, “La justicia en los sistemas jurídicos de la sociedad moderna, "LA TEORÍA DEL DERECHO", pag. 72. Consultada el 11 de octubre de 2011, en

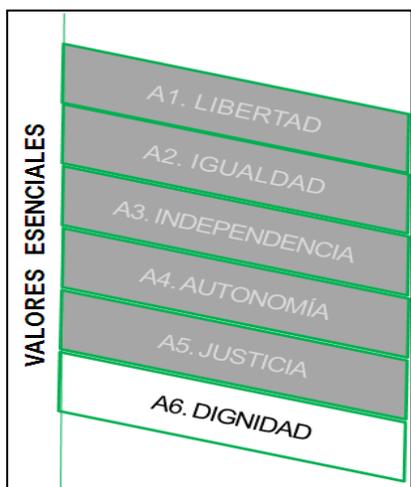
<http://www.ucm.es/BUCM/revistas/der/02120364/articulos/ANDH0707110365A.PDF>

⁹⁴ Ibid.

reconocer derechos y obligaciones siempre recíprocos... y la posibilidad de garantizar a cada quien su derecho... Al final cada constitución deviene en un proyecto de justicia.”⁹⁵

En resumen, considero a la *Justicia* como un valor esencial del pacto social porque de ésta se derivan los principios de la convivencia; aunque el propósito de la *Justicia* es único y permanente, constantemente debe transformar sus instrumentos y formas de aplicación a través de la Ley, basados en un sistema de valores y reglas aceptados por todos, que constituyen el Derecho, cuyo punto de partida es el orden constitucional.

DIGNIDAD



La palabra "*Dignidad*" se deriva del vocablo latino dignus, que se traduce por "valioso".⁹⁶ Así que la *Dignidad* es el valor innato del individuo en su condición de ser racional, con libertad y capacidad de tomar decisiones para la conducción de su vida.

La idea de la dignidad de la persona tiene alcances universales. Confucio lo considera junto con la magnanimidad, la honradez, laboriosidad y amabilidad como las virtudes para alcanzar el "*Ren*", un estado de armonía con

el prójimo⁹⁷.

Los estoicos (Epicteto⁹⁸, Séneca⁹⁹, Cicerón¹⁰⁰ y Marco Aurelio¹⁰¹), afirmaban que todo hombre por su naturaleza, es miembro de la comunidad universal del género humano y por lo tanto tiene dignidad.

⁹⁵ García Ramírez, Sergio, EL SISTEMA PENITENCIARIO, SIGLOS XIX y XX, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, N° 95, mayo-agosto de 1999. Consultado en <http://132.248.65.10/publica/librev/rev/boletin/cont/95/art/art3.pdf>, el 14 de noviembre de 2011.

⁹⁶ http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras41/notas1/sec_10.html

⁹⁷ Confucio, LAS ANALECTAS. En http://spanish.china.org.cn/culture/txt/2009-07/13/content_18124083.htm, el 19 de octubre de 2011.

⁹⁸ Epicteto afirma que el hombre debe seguir todo su obrar, por un lado, a su común naturaleza humana; por otro, a la suya propia, según la tarea de cada uno y su albedrío. En <http://www.filosofiadigital.com/?p=2161>, consultada el 18 de octubre de 2011.

⁹⁹ Séneca, eleva el valor del hombre sobre cualquier otro objeto medible, ensalza su dignidad y alaba sus virtudes afirmando que pueden ser ostentadas, tanto por un hombre libre, como por un esclavo. En <http://www.cedt.org/seneca.htm>, consultada el 18 de octubre de 2011.

Según Kant, en la *METAFÍSICA DE LAS COSTUMBRES*, la dignidad de la naturaleza humana es deducida de la autodeterminación moral del hombre¹⁰².

Hannah Arendt nos explica la necesaria existencia de igualdad y diversidad, al afirmar: “Si los hombres no fueran iguales, no podrían entenderse ni planear y prever para el futuro las necesidades de quienes llegarán después. Si los hombres no fueran distintos, es decir, cada ser humano diferenciado de cualquier otro que exista, haya existido o existirá, no necesitarían el discurso ni la acción para entenderse...”¹⁰³ De estas condiciones se derivan el respeto y la dignidad.

En la actualidad los conceptos de la persona y la dignidad son inseparables. Todo ser humano posee su dignidad y ésta no le es dada por pertenecer a determinada clase social, grupo étnico, condición económica o poder político, sino por el simple hecho de ser persona.

En nuestro país, la reciente reforma al artículo primero constitucional reconoce de manera expresa a la dignidad de la persona y en consecuencia a sus derechos como ser humano¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Cicerón dio los primeros pasos en separar el contenido moral del aspecto político de la *dignitas*, y también enunció los esbozos del fundamento humano de la dignidad. Según este pensador, el concepto romano de vida con dignidad ha de apoyarse en el dominio sobre sí mismo, el abandono de toda liviandad y del actuar impulsivo. Consultada en <http://escuela.med.puc.cl/publ/arsmedica/arsmedica6/Art01.html>, el 18 de octubre de 2011.

¹⁰¹ A lo largo de sus MEDITACIONES, el Emperador Romano constantemente hace referencias implícitas a la dignidad humana y la necesidad de mantenerla a través de la conducta como una responsabilidad individual. Cabe mencionar la meditación número 3 del libro V: *Júzgate digno de toda palabra y acción acorde con la naturaleza; y no te desvíe de tu camino la crítica que algunos suscitarán o su propósito; por el contrario, si está bien haber actuado y haber hablado, no te consideres indigno*. Vid. http://www.imperivm.org/cont/textos/txt/marco-aurelio_meditaciones.html, consultada el 18 de octubre de 2011.

¹⁰² Kant, Immanuel, FUNDAMENTACIÓN DE LA METAFÍSICA DE LAS COSTUMBRES (1785), Cit por CHAQUI, Benedicto, en EL CONCEPTO DE LA DIGNIDAD EN LA ANTIGUA ROMA Y DESPUÉS, en http://escuela.med.puc.cl/publ/ArsMedica/ArsMedica2/04_Chuaqui.html, consultada del 19 de octubre de 2011.

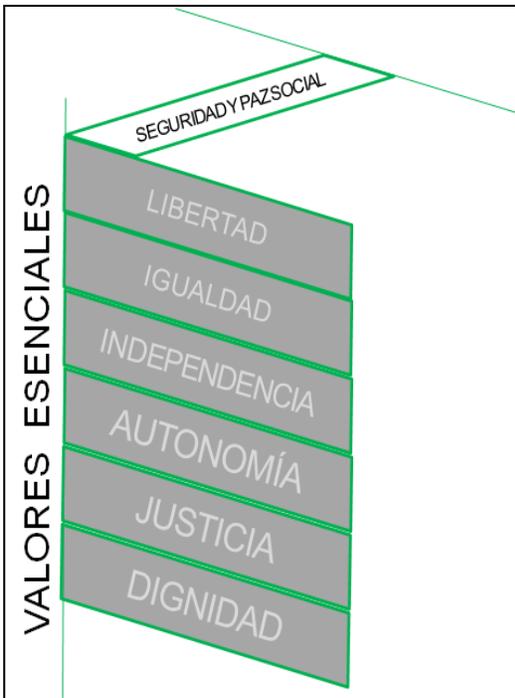
¹⁰³ Arendt, Hannah, LA CONDICIÓN HUMANA, 5ª. reimpresión, Buenos Aires, Paidós, 2009, pág. 200, consultada en <http://es.scribd.com/doc/44517059/Arendt-La-Condicion-Humana>, el 27 de octubre de 2011.

¹⁰⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Artículo 1. Consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>, el 12 de octubre de 2011.

2.1.2. Los fines del Estado.

El conjunto de garantías sociales, individuales y sus aspectos orgánicos se enmarcan en lo que he denominado “Fines del Estado”, que son otro de los ejes en nuestra matriz:

SEGURIDAD Y PAZ SOCIAL



El Gobierno, en su calidad representante del Estado y de la Administración Pública como conjunto de sus instituciones, es responsable de salvaguardar la Seguridad y Paz Social, situación prioritaria tanto para el Gobierno como para la Sociedad. Por ello los dos están llamados a mitigar el conflicto social, la escasez económica y el enfrentamiento político destructivo, de manera que los problemas se mantengan dentro de márgenes lo suficientemente amplios para encontrar salidas conjuntas a problemas difíciles y complejos.

Desde el punto de vista contractual el primer fin del Estado es, precisamente, garantizar la seguridad del individuo en su vida, su integridad física, sus bienes y su libertad, para lo cual es indispensable el imperio de la Ley.

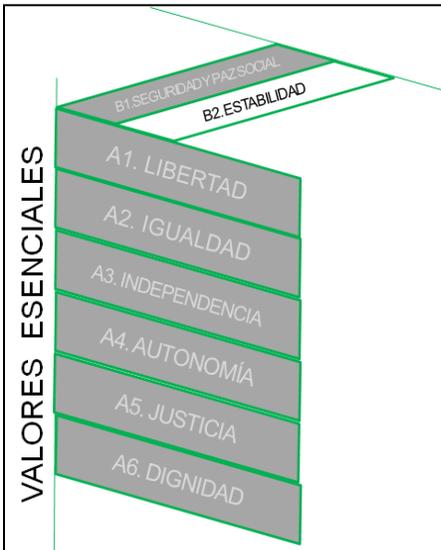
Esta idea se reafirma si se acude al pensamiento de Alberto Dalla Vía, quien dice: “La seguridad es un valor fundamental, constituye una condición indispensable para vivir en una sociedad medianamente organizada; sin ella no pueden existir otros valores básicos, no habría derecho estable ni sería posible la justicia distributiva.

Para que el derecho sea realidad, necesita contar con un elemento de seguridad que le permita aplicarlo, él dará nacimiento a la norma que habrá, si es necesario, de imponerse

coactivamente, al no contar con la seguridad para obtener el cumplimiento de una obligación legal o normativa se atenta contra la estabilidad.”¹⁰⁵

ESTABILIDAD

La estabilidad política, es la permanencia y seguridad de una situación establecida. Se



manifiesta como duración en el tiempo y firmeza en el espacio. Se dice que un régimen político estable, cuando su permanencia no se encuentra amenazada.¹⁰⁶

La estabilidad económica se presenta como una situación exenta de grandes fluctuaciones en los indicadores (precios, renta, tasas de interés, tipo de cambio y empleo, bajos índices de desocupación, inflación reducida y controlada, el crecimiento económico lineal y firmeza en los índices de la macroeconomía de un país.¹⁰⁷

La estabilidad social resulta de la capacidad del conjunto para dirimir los conflictos mediante la atención a los intereses de cada integrante, individuo o grupo.

¹⁰⁵ Dalla Vía, Alberto, EL IMPERIO DE LA LEY Y SU EFECTIVIDAD (A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ARGENTINA DE 1994), consultada en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1648/10.pdf>, el 30 de noviembre de 2011.

¹⁰⁶ Borja, Rodrigo. ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 392 - 393.

¹⁰⁷ Loc. Cit.

BIENESTAR GENERAL



Una definición *comprehensiva* del bienestar lo describe como “la tranquilidad mental, la salud, el pertenecer a la comunidad. Es la serenidad, la libertad de selección y acción. Es una ocupación viable y segura en cuanto a las fuentes de ingreso, y es alimento”¹⁰⁸

Ante las consecuencias de la industrialización desde los albores el siglo XIX, a fin de preservar el orden social, el Estado asume una nueva función reguladora de las relaciones económicas y sociales, mediante la incorporación de derechos y beneficios en materia de

salud, seguridad social, condiciones generales de trabajo, etcétera.

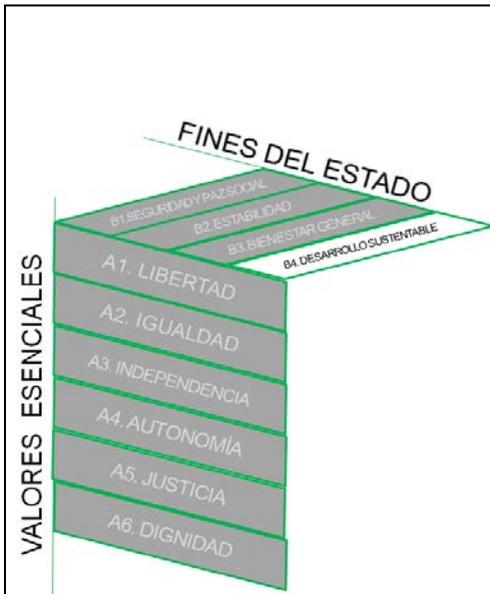
Sin embargo, desde fines del siglo XX e inicio del XXI, esta responsabilidad del Estado se comparte con la sociedad civil organizada a través de empresas e instituciones de orden social o asociaciones destinadas al manejo de cuestiones específicas sobre este rubro, por ejemplo: cultura, recreación, deporte, atención a grupos con capacidades diferentes, lo cual no significa que el Estado renuncie a su responsabilidad y al ejercicio de su rectoría, aunque en la práctica haya sido así; un ejemplo significativo es la ausencia regulatoria del mercado financiero¹⁰⁹

¹⁰⁸ Narayan, Deepa, Chambers, Robert, et. al., VOICES OF THE POOR: CRYING OUT FOR CHANGE, Nueva York, World Bank-Oxford University Press, 2000.

¹⁰⁹ Me refiero a la crisis financiera de 2008-2009, de la que el mundo globalizado aún no se repone. Por ejemplo, cuando el Fondo Monetario Internacional, el G-7, y la eurozona decidieron adoptar medidas coordinadas para hacer frente a la crisis, se impuso el modelo británico consistente en entrar en el capital de los bancos para asegurar su refinanciación. Incluso EEUU, paladín del liberalismo, se resignó entonces a regañadientes a 'nacionalizar' parcialmente su banca. Planello, Jorge, DEL PLAN BUSH A LOS CONSUMIDORES, en

<http://www.elmundo.es/especiales/2008/10/economia/crisis2008/rescate/index.html>, consultada el 3 de abril de 2012.

DESARROLLO SUSTENTABLE



El Desarrollo sustentable debe entenderse desde el campo de la Administración Pública como el proceso de identificación y conciliación de los conflictos surgidos entre los objetivos del desarrollo y las limitaciones de la naturaleza, los procesos de ajuste y transformación de los sistemas sociales para la preservación, defensa y mejoramiento de los recursos naturales a fin de posibilitar su disponibilidad a las futuras generaciones.

Es oportuno acudir, también, a la definición de Cornelio Rojas¹¹⁰, quien afirma: "...la sustentabilidad del desarrollo implica una ética ambiental de los servidores públicos, que no es ética ecológica, sino un principio filosófico que busca lo mejor para todos, que ayuda a acabar con los diferentes intereses y objetivos individuales sectoriales y regionales cuando está en juego la calidad de vida en el planeta.

Los servidores públicos deben adquirir un alto grado de conciencia acerca de la transformación de los sistemas económicos de mercado, para incluir en ellos nuevas concepciones sobre los derechos individuales y sociales; debe incorporar en su perspectiva profesional oportunidades económicas y de bienestar social para quienes desarrollan su vida con base a procesos de aprovechamiento de los recursos naturales".

El concepto oficial de desarrollo sustentable emitido por la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, es *Reunir las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de reunir sus propias necesidades.*"¹¹¹

¹¹⁰ Rojas, Cornelio, EL DESARROLLO SUSTENTABLE: NUEVO PARADIGMA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, pag. 203, consultada en <http://www.ina.pag.org.mx/portal/images/RAP/29%20el%20desarrollo%20sustentable%20nuevo%20paradigma.pdf>, el 27 de octubre de 2011.

¹¹¹ WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, OUR COMMON FUTURE, Oxford University Press, 1987

2.1.3 Los principios democráticos

Al evocar a la “Democracia”, de inmediato acuden a nuestra mente los vocablos griegos “demos” y “cratos”, es decir el gobierno del pueblo. Sin embargo son muy diversas las interpretaciones del concepto, por lo cual revisaremos algunas que consideramos más aproximadas al propósito de este trabajo:

La democracia es la organización de la convivencia social dentro de un territorio determinado, reconociendo y respetando la pluralidad, garantizando las libertades y la igualdad de todos frente a la Ley.¹¹²

Sartori nos propone observar la existencia de tres niveles de democracia: como principio de legitimidad, con el acceso al poder a través de elecciones libres, como sistema político para ejercer el poder, principalmente en el aspecto representativo, y como ideal, es decir como una aspiración hacia un modelo de sociedad que a todos convenga.¹¹³

Huntington sugiere observar a la democracia bajo los referentes de las fuentes de la autoridad, los fines del gobierno y los medios o instituciones para cumplirlos.¹¹⁴

Norberto Bobbio define a la democracia como “un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.”¹¹⁵

El artículo 3° de la Constitución Mexicana, define a la democracia como “... no solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.¹¹⁶

Desde el punto de vista formal o procedimental, la democracia es el conjunto de reglas que permiten al mayor número de personas de un país participar en la toma de decisiones colectivas vinculantes.¹¹⁷

¹¹² Görlitz, Axel, DICCIONARIO DE CIENCIA POLÍTICA, 2ª Ed., Editorial Alianza, España, 1972, pp. 125-130.

¹¹³ Sartori, Giovanni, ELEMENTOS DE TEORÍA POLÍTICA. Cap. 4 Democracia. Madrid, Alianza Editorial, 1987.

¹¹⁴ Huntington, Samuel. EL SOBRIO SIGNIFICADO DE LA DEMOCRACIA. Revista de Estudios Públicos N°33. Santiago.1989.

¹¹⁵ Bobbio, Norberto, EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pág. 24.

¹¹⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Art. 3, fracc. II, a.

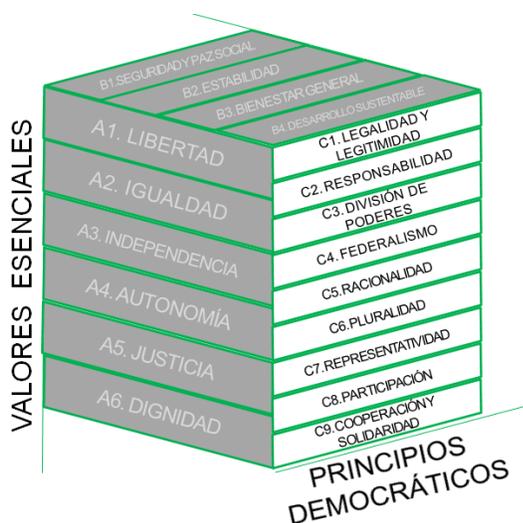
¹¹⁷ Bobbio, Norberto, ¿QUÉ ALTERNATIVAS A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?, en *¿Qué Socialismo?*, Barcelona, Plaza y Janés, 1985. pág. 84.

En resumen, respecto a la democracia, considero que es el sistema político idóneo para formar gobiernos y dirimir conflictos, a fin de mantener la paz y la estabilidad en un conglomerado social; con gobiernos respaldados por instituciones políticas sólidas, aceptadas por todos. Desde luego, con integrantes estrechamente corresponsables.¹¹⁸.

Por otra parte analizaremos el concepto de “principios” como proposiciones que contienen una determinación universal. Los principios guían los criterios acerca de las conductas que han de seguir los miembros de una sociedad a fin de posibilitar una convivencia social pacífica, ordenada y satisfactoria.

Es posible identificar dos tipos de principios, los subjetivos cuando son considerados como válidos solamente para la voluntad; y objetivos, que se reflejan en las leyes, e incluso son útiles para llenar las posibles lagunas de las mismas, cuando son de aplicación válida para todos.”¹¹⁹. Estos últimos integran los principios generales del Derecho aludidos en el artículo 14 constitucional.

Los principios identificados en el sistema democrático mexicano, configuran el tercer eje de nuestro modelo, como se aprecia en la figura siguiente:



¹¹⁸ Al respecto se pueden revisar los artículos constitucionales 35, sobre las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos y el 41, sobre el ejercicio de la soberanía del pueblo por medio de los Poderes de la Unión, considerando nuestro régimen representativo y la estructura, funciones y atribuciones de los órganos electorales.

¹¹⁹ Kant, Immanuel, CRÍTICA DE LA RAZÓN PRÁCTICA, Buenos Aires, Ed. Lozada, 2003, pag. 16.

LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

Las leyes son reglas generales de comportamiento establecidas a través de procedimientos democráticos, obedecerlas es una condición indispensable de la democracia. Siendo esas normas universales, su aplicación deberá ser igualitaria, sin excepción de personas o intereses específicos.

En la Administración Pública, el principio de legalidad consiste en operar dentro de los márgenes establecidos en las normas que constituyen el Derecho Público.

El ejercicio del poder político por parte del gobierno, representante de la autoridad del Estado, obtiene su legitimidad mediante elecciones libres en donde la mayoría de los ciudadanos le depositan su confianza para un periodo determinado.

El gobierno mantiene y, aún más, acrecienta dicha confianza si es eficaz en sus resultados, en la medida que sea capaz de involucrar en las políticas públicas a la población y con ello corresponsabilizarse del funcionamiento total del sistema.¹²⁰

La Legitimidad de un Gobierno encuentra su fortaleza en la confianza mutua constantemente renovada y es posible medirla por dos vías: la forma en que se ejerce el poder y aplica la autoridad, y el grado de conciencia y de responsabilidad que la sociedad está dispuesta a asumir para que los mandatarios no se desvíen de la voluntad del colectivo, la enriquezcan, garanticen y protejan.¹²¹

RESPONSABILIDAD

Es la capacidad para reconocer la legitimidad de intereses diferentes, e incluso opuestos, y evitar abusar de determinados derechos o posiciones. Hacerse cargo de los costos y las consecuencias de las propias acciones. Asumir una perspectiva pública y no particularista de los problemas sociales.

¹²⁰ Castelazo, José R., Administración Pública. Una Visión... Op. cit., pág. 43.

¹²¹ Ídem.

Asumir consecuentemente las obligaciones derivadas de los pactos, compromisos y negociaciones en los que se participa.¹²²

La responsabilidad del Estado proviene por lo menos de tres fuentes: la política, la jurídica y la social. Las dos primeras se vinculan con la legitimidad y la tercera con la eficacia y, en el marco de la globalidad, la responsabilidad del Estado significa asumir, justamente, la factibilidad del país en función del bienestar de su población.¹²³

DIVISIÓN DE PODERES

El principio de División de Poderes es atribuido a John Locke, en su Tratado de Gobierno Civil y a Montesquieu en su Espíritu de las leyes¹²⁴

Duverger explica que el propósito de la división de poderes es limitar las facultades del gobernante para evitar que éste abuse de su investidura, mediante la vigilancia recíproca de cada cuerpo gubernamental, de tal manera que, citando a Montesquieu: “El Poder limite al Poder”.¹²⁵

Este principio también fue considerado por quienes dieron forma a la Nación Mexicana. En el Congreso de Tiripitío del 15 de junio de 1814, se expresó:

“La división de los tres poderes se sancionará en aquel augusto Congreso; el influjo exclusivo de uno sólo en todos o alguno de los ramos de la Administración Pública se proscibirá como principio de la tiranía; las corporaciones en que habrán de residir las diferentes potestades o atribuciones de la soberanía se erigirán sobre sólidos cimientos de independencia y vigilancia recíprocas...”¹²⁶

¹²² Salazar, Luis, Woldenberg, José, PRINCIPIOS Y VALORES DE LA DEMOCRACIA, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 1, México, Instituto Federal Electoral, pp. 29-30

¹²³ Castelazo, José R., Administración Pública. Una Visión... Op. cit., pág. 4.

¹²⁴ Duverger, Maurice, INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL, París, 1990. ISBN 2-13-043597-1, pág. 124.

¹²⁵ Ídem.

¹²⁶ MANIFIESTO DEL CONGRESO, en Bustamante, Carlos María de, CUADRO HISTÓRICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, Tomo III, pág. 146.

FEDERALISMO

Etimológicamente el origen del vocablo Federalismo proviene del latín foedus-oris que significa unión, alianza, pacto, acuerdo; en este sentido, el término hace referencia al “arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución”¹²⁷

Para Alexis de Tocqueville el Federalismo implica la unión de estados soberanos que, en conjunto, integraban la federación –“el gran cuerpo de la Unión”.¹²⁸

Por su parte, para Montesquieu, el Federalismo es establecer pesos y contrapesos al poder de los distintos niveles de gobierno tanto vertical como horizontalmente, fragmentando cada nivel de gobierno en tres poderes independientes y auto-regulables (ejecutivo, legislativo y judicial) en los niveles federales y estatales.¹²⁹

Kelsen considera que el Federalismo es una descentralización acentuada la cual se opone al Estado unitario, como una descentralización administrativa, jurídica y política”.¹³⁰

El Federalismo se implantó en la práctica como sistema de gobierno en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, convirtiéndose en modelo para los sistemas federales modernos.

Alexander Hamilton, James Madison y John Jay diseñaron los principios básicos de este sistema con base en la combinación de autonomía y gobierno compartido respeto a la diversidad.¹³¹

La influencia de las ideas de la Revolución Francesa y del Federalismo Norteamericano en sectores concretos de la sociedad mexicana, opera como un elemento modernizador que obliga a incorporar en las demandas aquellos elementos presentes en sociedades distintas

¹²⁷ http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/d_federalismo.htm

¹²⁸ Carpizo, Jorge, LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917, UNAM, México, 1994, pag. 276.

¹²⁹ Montesquieu, Charles de Secondant, Barón de, en www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/d_federalismo.htm, consultada el 2 de abril de 2012.

¹³⁰ Kelsen, Hans, en www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/d_federalismo.htm, consultada el 2 de abril de 2012.

¹³¹ Hamilton, Alexander, et al, EL FEDERALISTA, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pág. 176-189.

pero que son, al fin y al cabo, elementos de profundo contenido que nos remiten a ideales y valores de igualdad, libertad y fraternidad.

Al hablar de Federalismo en nuestro país, es indispensable mencionar el debate histórico sobre el Centralismo versus Descentralización, en relación con las facultades exclusivas y concurrentes en los tres ámbitos de gobierno.

El Centralismo favoreció, por un lado, la integración del país, aunque por otro lo dispersó. En el balance, somos efectivamente una república, pero socialmente estamos desarticulados. El Centralismo, que en distintos momentos de nuestro devenir histórico ayudó a cohesionar, hoy es un obstáculo en muchos sentidos.

La definición de Fernando Pérez Correa, contribuye a resolver la polémica, ya que se refiere al Federalismo como la vocación gubernativa, el poder y la capacidad de una comunidad para definir sus grandes tareas y hacerse de órganos idóneos para cumplirlas.¹³²

Por tanto, podemos concluir que el Federalismo es un sistema organizativo que se caracteriza por la unión de estados soberanos basada en la no-centralización, en el gobierno compartido y en el respeto a la diversidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, establece el carácter federal de la organización política mexicana y reconoce al federalismo como un arreglo institucional que se distingue por la división de poderes entre un gobierno federal y los gobiernos de los estados miembros.

Un Estado federal se caracteriza por la competencia constituyente que en él tienen los estados miembros. Al respecto, el artículo 124 Constitucional señala que en el Estado mexicano los estados miembros tienen cierta área de atribuciones sobre la que pueden legislar en forma autónoma.

Las precisiones sobre las facultades y atribuciones del Congreso respecto del tema del federalismo se encuentran en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados

¹³²Pérez Correa, Fernando, Ponencia en el Seminario LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL FEDERALISMO: UN EJERCICIO COMPARADO, Revista Praxis N° 128. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2008. Consultada en <http://www.inap.org.mx/portal/images/Praxis/praxis%20128.pdf> el 7 de octubre de 2011.

Unidos Mexicanos. Entre éstas destaca la de expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de coordinación fiscal, protección al ambiente, seguridad pública, desarrollo social, protección civil, turismo y deporte, entre otros.

RACIONALIDAD

Este concepto ha sido abordado por diversos pensadores con distintas formaciones lo cual nos presenta una variedad de orientaciones. En Weber podemos identificar tres planos: el sociológico, el económico y el técnico-científico, con dos orientaciones: respecto a fines (racionalidad tradicional) y respecto a valores (racionalidad moderna).¹³³ En ambas orientaciones, la racionalidad se corresponde en la existencia o inexistencia del cálculo de consecuencias del actuar.

Lo anterior nos permite afirmar que la lucha social se resuelve a través de los pactos o acuerdos racionales en el cual se compensen los intereses en juego y que pasa por el cálculo de los fines de los diversos sectores en juego, consistirá entonces en la solución del conflicto por la vía de la organización social a través del principio de organización misma que permite por medio de la racionalidad en términos cognoscitivo y práctico el cálculo en función de los intereses y objetivos sociales.¹³⁴

La racionalidad económica, según Weber está determinada por tres elementos, la necesidad, los bienes y la utilidad, dirigida al logro de la máxima satisfacción del sujeto económico.

Karl Popper, por su parte, afirma que las decisiones están supeditadas a cuestiones morales, que requieren de analizar escrupulosamente las consecuencias de las distintas

¹³³ Pineda, Miguel Ángel, EL CONCEPTO DE RACIONALIDAD, Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Carabobo, en <http://servicio.bc.uc.edu.ve/educacion/revista/a1n2/1-2-4.pdf>, consultada el 19 de octubre de 2011.

¹³⁴ Weber, Max, ECONOMÍA Y SOCIEDAD, Fondo de Cultura Económica, Tomo I, México, 1975.

opciones. En efecto, sólo si alcanzamos a ver estas consecuencias en forma concreta y práctica conoceremos realmente el peso de nuestra decisión.¹³⁵

La racionalidad es descrita por Habermas como una disposición de los sujetos capaces de lenguaje y de acción. Se manifiesta en formas de comportamiento para las que existen en cada caso buenas razones. Esto significa que las emisiones o manifestaciones racionales son accesibles a un enjuiciamiento objetivo.¹³⁶

Desde el punto de vista del Materialismo Histórico, la racionalidad requiere, en el plano económico, que las actividades de los distintos sectores estén supeditadas a un objetivo central, el cual abarque el conjunto de los procesos de producción y distribución. En el plano social exige la sincronización de los objetivos de los diversos sectores de la sociedad. La racionalidad vista en el plano económico se transforma en una "Racionalidad Social". La propiedad social de los medios de producción determina que la maximización del beneficio ya no es el fin último. La actividad de los diversos sectores se halla subordinada al objetivo social general de la economía social expresado en el plan.

El plan determina los medios más importantes que servirán para la realización del objetivo; en caso de un sin número de objetivos, se hará una ordenación jerárquica de estos.¹³⁷

PLURALIDAD

Un sistema plural es aquel que reconoce y acepta la existencia de diferentes puntos de vista y formas de pensar.

Las sociedades modernas están cruzadas por una diversidad de intereses, concepciones, puntos de vista, ideologías, proyectos, etc. Las diferencias de oficio, de riqueza, de educación, de origen regional, etc., construyen un escenario donde coexisten diferentes corrientes políticas. Ese pluralismo inherente y positivo en la sociedad debe ser preservado como un bien en sí mismo. No aspira a la homogeneización ni a la unanimidad porque sabe que la diversidad de intereses y marcos ideológicos diferentes hacen indeseable e imposible -salvo con el recurso de la fuerza- el alineamiento homogéneo de una sociedad.

¹³⁵ Popper, Karl, LA SOCIEDAD ABIERTA Y SUS ENEMIGOS, Editorial Paidós, España 1981, pág. 298

¹³⁶ Habermas, Jürgen, TEORÍA DE LA ACCIÓN COMUNITARIA, Editorial Taurus, España, 1987, tomo I

¹³⁷ Pineda, Loc. cit.

La heterogeneidad social, cultural, ideológica, religiosa y étnica es protegida por el pluralismo. Un gobierno pluralista, en este sentido, no ejerce la representación monopólica de un solo sector social, sino que construye su poder a partir del diálogo y el debate. Se trata, por lo tanto, de ampliar la base del poder.

La pluralidad implica la participación de diversos grupos sociales en la vida democrática, en una confluencia y contraste de ideologías en los procesos electorales y en la toma de decisiones del gobierno, en una competencia por el poder y la autoridad política¹³⁸.

REPRESENTATIVIDAD

La representación surge ante la imposibilidad de ejercer la democracia directa en comunidades numerosas y complejas. Se crean las instituciones representativas, cuya fuente es la voluntad ciudadana.

En materia del ejercicio del poder, la representación es necesaria para combinar el derecho con la razón, así lo apreciamos en las más recientes manifestaciones altamente sofisticadas destinadas a organizar elecciones.

Rawls, nos dice que el principio de participación obliga a aquellos que ostentan la autoridad a ser responsables con los intereses del electorado. Los representantes no son meros agentes de sus electores ya que tienen una cierta discreción y se espera que ejerciten sus juicios al construir su legislación.¹³⁹

En una sociedad bien ordenada debe, no obstante, representar a sus electores en el sentido sustantivo: intentando aprobar una legislación justa y eficaz, ya que este es el primer interés del ciudadano en el gobierno y, en segundo lugar, deben fomentar en sus electores otros intereses, en tanto sean consistentes con la justicia.

¹³⁸ Comprendiendo que el gobierno debía ensanchar las posibilidades de representación de tal manera que los órganos políticos pudiesen representar de manera efectiva el complicado mosaico ideológico, durante el período del Presidente José López Portillo (1976-1982), Jesús Reyes Heróles promovió la Reforma Política.

¹³⁹ Rawls, John, TEORÍA DE LA JUSTICIA, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pág. 36.

PARTICIPACIÓN

Los regímenes democráticos fomentan la participación ciudadana en la esfera pública. La democracia requiere una participación corresponsable, medios y condiciones para hacerla posible. La esfera pública, según la doctrina democrática, es competencia de todos, y la participación ciudadana una condición para que el propio sistema se reproduzca.

El concepto de participación política se refiere a las actividades en las cuales el ciudadano toma o puede tomar parte, por ejemplo votar en las elecciones, ser militante de un partido político, acudir a actos políticos, contribuir económicamente, en especie o con trabajo en campañas políticas, discutir sobre asuntos públicos, ejercer presión sobre los dirigentes, brindar apoyo a candidatos y representantes políticos, divulgar información política, entre otras.

Es posible identificar distintos grados de participación, que van desde comportamientos receptivos o pasivos, como la simple presencia en reuniones, a comportamientos activos, realizar tareas políticas, hasta contribuir directamente en la planeación y ejecución de actividades.

El ideal democrático participativo estaría definido por una actitud generalizada de atención a los asuntos públicos, información veraz, capacidad de elección y compromiso.¹⁴⁰

COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD

La solidaridad es un valor, a través del cual las personas se sienten comprometidas a compartir obligaciones, recursos e ideales. Tiene un componente afectivo, ya que su ejercicio no implica coacción, sino el deseo de ayudar o participar en la búsqueda de objetivos.

Hanna Arendt, afirma que "Es en el tiempo de las revoluciones cuando se puede apreciar la construcción de espacio público entre los individuos que se encuentran unos con otros

¹⁴⁰ Arnoletto, Eduardo J. GLOSARIO DE CONCEPTOS POLÍTICOS USUALES, artículo Participación Política, consultado en <http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=407>, el 28 de octubre de 2011.

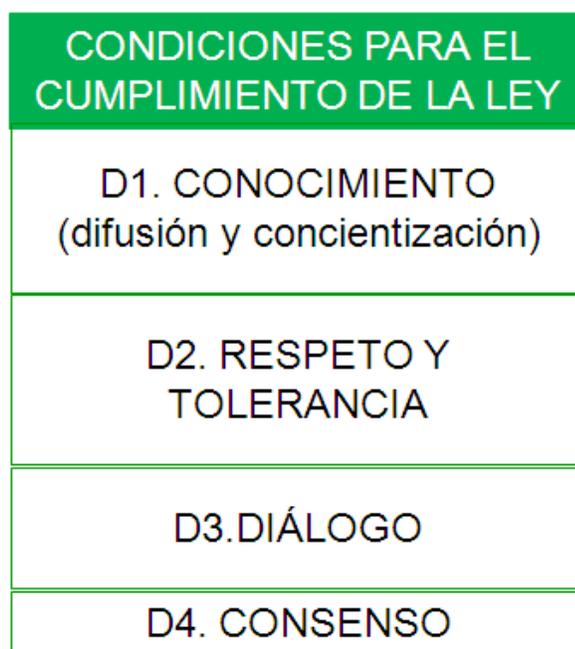
como iguales: se reúnen y deliberan interesados por lo que es común a todos, para dar inicio al momento de la interacción y la práctica política".¹⁴¹

Por otra parte, la cooperación se entiende como la acción conjunta de diversos individuos para conseguir fines comunes, es la suma de fuerzas cuyo resultado será el beneficio del conjunto y, por ende, de cada uno de sus integrantes.

Estos son los principios de organización consciente y voluntaria de una sociedad libre e igualitaria, y de un Estado y un gobierno democráticos, efectivamente capaces de expresar, representar y articular las orientaciones ideológicas y los intereses legítimos de la sociedad.

Condiciones para el cumplimiento de la ley.

De este modo se completa el modelo matricial con las tres dimensiones que conforman el espacio de investigación para la demostración de nuestra hipótesis. Adicionalmente, considero que estos ejes rectores deben sustentarse en lo que llamaría "un piso", consistente en una serie de condiciones para el cumplimiento de la Ley:



¹⁴¹ Arendt, Hanna, QUÉ ES LA POLÍTICA. Barcelona, Paidós/ice/uab, 1997, pag. 27.

CONOCIMIENTO

El conocimiento es inherente al ser humano; quien cuenta con tres recursos para construirlo, almacenarlo y compartirlo: los sentidos, la memoria y el lenguaje, con los cuales es capaz de adaptarse a las condiciones del mundo real para alcanzar su supervivencia, agregando a estos recursos su tendencia gregaria, la cual lleva al Hombre a establecer relaciones individuales y grupales con el consecuente intercambio de información en dos dimensiones: espacio y tiempo.¹⁴²

En la Administración Pública el conocimiento es resultado de la confluencia de la experiencia con la capacitación que permiten contar con habilidades especializadas, capacidades técnicas y metodológicas para el desempeño profesional, con lo cual se espera que los servidores públicos respondan a las exigencias de una administración pública profesionalizada; se desempeñen bajo los parámetros de la ética pública; dirijan con eficacia las organizaciones gubernamentales y el factor humano; manejen eficientemente los programas y los recursos públicos; estén dispuestos a innovar y aptos para seleccionar tecnologías, y con todo ello alcanzar resultados eficientes y oportunos en beneficio de la sociedad.

RESPETO Y TOLERANCIA

Las sociedades modernas se caracterizan por su conformación diversa, por la existencia de grupos diferentes que reclaman su derecho a participar en la toma de decisiones y el reconocimiento a su condición distinta pero simultáneamente perteneciente.

Para ello es indispensable el reconocimiento del otro¹⁴³, que tienen valores, ideas, percepciones distintas y, por ende, no tratar de imponer valores.

El término “Respeto” proviene del latín respectus y significa “atención” o “consideración”.¹⁴⁴

¹⁴² Ortiz Montero, Salvador, HACIA UN MODELO DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO ADMINISTRATIVO PÚBLICO, Tesis de Grado de Maestría, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2012.

¹⁴³ Hegel hace un minucioso estudio del Reconocimiento como fenómeno de la conciencia que al anteponerlo con el concepto de la Certeza de sí mismo, hace necesario un elemento de equilibrio, que es el respeto. Vid. FENOMENOLOGÍA DEL ESPÍRITU, en http://www.uruguaypiensa.org.uy/noticia_263_1.html, consultada el 6 de diciembre de 2011.

El respeto está ligado a la tolerancia como primer paso de la convivencia, en un ámbito donde convergen diversidades de todo tipo. Es un valor consistente en aceptar las cualidades de los demás y, por lo tanto, reconocer sus derechos. Por ello es un instrumento de la convivencia pacífica en una sociedad fundada en normas.

Norberto Bobbio afirma que la tolerancia se basa en el "principio de la reciprocidad" en el cual se fundamentan todas las transacciones, todos los compromisos y todos los acuerdos que pueden llevarse a cabo en el Estado democrático.

Estas transacciones se basan en un tipo de justicia distributiva que prevé el intercambio entre desiguales de una serie de acciones en paridad.¹⁴⁵

Se trata de aprender a convivir con personas de muy diversas culturas, con propias tradiciones, con puntos de vista diferentes y hasta antagónicos. Basados en el reconocimiento de la dignidad de la persona y su libertad.

DIÁLOGO

El respeto y la tolerancia cuentan con un instrumento esencial para hacerse realidad: el diálogo.

En toda relación humana es indispensable la comunicación, es decir el flujo de información entre individuos que alternativamente adoptan los papeles de emisor y receptor, a través de medios manejables por ambos y con códigos cuya interpretación es la misma en cada parte.

Si la política es el medio para dirimir el conflicto y posibilitar la convivencia pacífica, el diálogo es la herramienta adecuada. En el ámbito político administrativo es indispensable que los interlocutores estén completamente dispuestos a aceptar los pensamientos del otro y a modificar sus posiciones y puntos de vista.

¹⁴⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, consultada en buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?TIPO_HTML=2...respeto, el 5 de noviembre de 2011.

¹⁴⁵ Bobbio, Norberto, en Enciclopedia Europea, Garzanti, Milán, 1980, p. 357. Cit. en http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/tolerancia_y_democracia.htm, consultada el 6 de diciembre de 2011.

Un Estado democrático moderno requiere constantemente de diálogo, la negociación, los acuerdos, y en su caso, los consensos, como bases del bienestar social.¹⁴⁶

CONSENSO

Este concepto es el resultado ideal del proceso de diálogo. Consiste en la consecución del acuerdo de una mayoría, evitando el conflicto con la minoría, atenuando el rechazo y tolerando la disidencia. Mediante el consenso, es posible acercar a los grupos sociales a la convivencia armónica, a actuar conjuntamente, o a aceptar condiciones convenientes a las partes.

El consenso político se define como un acuerdo o afinidad entre los integrantes de la sociedad, en cuanto a valores culturales, normas; y la definición de objetivos sociales y los medios aptos para lograrlos. Hay al menos dos niveles de consenso: el consenso sobre las reglas del juego político, que es el más importante; y el consenso sobre fines y medios instrumentales específicos.¹⁴⁷

La gobernabilidad se caracteriza por buscar el consenso en la agenda de gobierno, privilegiar la comunicación, argumentación y persuasión entre actores y trabajar conjuntamente para construir políticas públicas.¹⁴⁸ De conformidad con los informes del Banco Mundial la gobernabilidad se refiere “a un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas”. Otros autores le reconocen como un conjunto de modalidades de coordinación de las acciones individuales, entendidas como fuentes primarias de construcción del orden social. De acuerdo a la Organización de los Estados Americanos la Gobernabilidad entraña: estabilidad institucional y política,

¹⁴⁶ Laura Baca, en su LÉXICO DE LA POLÍTICA, quien a partir de afirmaciones de autores como Bobbio y Rawls, hace lo que ella llama “Elogio del Diálogo Político”, consultada en http://books.google.com.mx/books?id=POhJ291noGEC&pg=PA189&dq=definición+diálogo+político&hl=es&ei=s-HeTs-UKqOc2AWGsPyoBQ&sa=X&oi=book_re, el 6 de diciembre de 2011.

¹⁴⁷ GLOSARIO DE CONCEPTOS POLITICOS USUALES, artículo Consenso, consultado en <http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=221>, el 6 de diciembre de 2011.

¹⁴⁸ Majone, Giandomenico, EVIDENCIA, ARGUMENTACIÓN Y PERSUASIÓN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

efectividad en la toma de decisiones y la administración, continuidad de las reglas y las instituciones y, consistencia e intensidad de las decisiones.

La gobernabilidad es un asunto muy complejo porque está inmerso en la complementariedad entre las funciones del estado y la participación social, en un contexto de autoridad, voluntad y responsabilidad.

Desde otra perspectiva es la línea más corta entre el INPUT (Demanda) de la sociedad y el OUTPUT (Resultado) del gobierno. También se le reconoce como la capacidad para la continua adaptación entre la regla y el acto, entre la regulación y sus resultados, entre la oferta y la demanda de políticas públicas y servicios.

Debe destacarse que la Gobernabilidad depende de la Gobernanza; por ejemplo del nivel de madurez en una sociedad organizada y su capacidad para asumir responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones y en el arte de gobernar correctamente.

Todo lo cual nos permite afirmar que evidentemente la gobernabilidad es un asunto muy complejo porque está inmersa en la complementariedad entre las funciones del Estado y la participación social, ambas investidas de autoridad y responsabilidad.

Diversas Reformas constitucionales relevantes en la orientación del Estado y de la Función Pública.

Ante la amplitud del tema, el cual involucra a un buen número de disposiciones constitucionales, así como una profusa y compleja legislación, y con el propósito de no ampliar en demasía el contenido de la presente Tesis, me limitaré a señalar sólo algunos de los preceptos constitucionales que han tenido honda influencia en la integración, funcionamiento y orientación de la Administración Pública Mexicana y sus diferentes servicios.

Bajo este entendido podemos señalar la reforma al Artículo 2º constitucional, destinada a ensanchar la vida democrática del país, promoviendo la plena incorporación y desarrollo de grupos poblacionales tradicionalmente marginados, como es el caso de los pueblos indígenas, y que ha sido base para el establecimiento paulatino, en los tres Órdenes de

Gobierno, de mayores servicios públicos y nuevos programas destinados a tales fines. En ese artículo 2° se reconoce que *“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”*. Asimismo el *“derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”*.

Por virtud de la reforma señalada se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, así como su autonomía para: decidir sus formas internas de convivencia y organización; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y su cultura e identidad; conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución; elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Asimismo se establece que la Federación, los Estados y los Municipios, deberán promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, estableciendo para ello las instituciones y determinando las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para garantizar el cumplimiento de las distintas obligaciones establecidas en este apartado se obliga a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, *“a establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en*

los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas”.

También pueden destacarse las reformas al Artículo 3° constitucional, destinadas a transformar las condiciones educativas, sociales y económicas de extensos sectores de la sociedad. Baste señalar que el Sistema Educativo Nacional representa la infraestructura más extensa de la Administración Pública Nacional, una de las más costosas y uno de los servicios cuya productividad y calidad advierten serias limitantes. Empero las reformas citadas se emprendieron para establecer, en primer término y después de un largo proceso, que *“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”...“La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.* También se obliga al Estado a promover y atender todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y la educación superior– necesaria para el desarrollo de la nación. De igual forma a apoyar la investigación científica y tecnológica, así como alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Además de garantizar la libertad de creencias, se establece que *“la educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa...Se basará en los resultados del progreso científico, y luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”.* Mandamientos que involucran un esfuerzo formidable por parte de las autoridades y servidores públicos para lograr su cumplimiento.

A fin de asegurar la cobertura integral de los servicios educativos se dispuso su carácter democrático, *“considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.* También se reconoció su carácter nacional, a fin de favorecer *“el aprovechamiento de nuestros recursos, la defensa de nuestra independencia política, el aseguramiento de nuestra independencia económica y la continuidad y*

acrecentamiento de nuestra cultura". Tales premisas no sólo han permeado crecientemente los programas educativos -de todos los niveles-, también se han incorporado en diversos programas sectoriales, así como en sus respectivos presupuestos públicos. Uno de los ordenamientos que ha tenido un alto impacto en las finanzas nacionales es asegurar que "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita", que si bien ha beneficiado a numerosos sectores, también ha propiciado frecuentes abusos y omisiones en la utilización y administración de esos servicios.

Por otra parte han tenido que adecuarse diferentes servicios públicos y recalificar a su personal, para responder al mandato constitucional que obliga al sistema educativo a contribuir "*a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos*".

En consonancia con el desarrollo de una economía mixta, de una mayor participación social y de impulsar un modelo que facilite la educación a todos los sectores de la población (incluidos los de medianos y altos ingresos) el mandato en comento establece que "*Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán: a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece la propia Constitución y cumplir los planes y programas a que se refiere la misma; y b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley*". El cumplimiento de estas obligaciones se ha traducido en la formación de cuerpos especiales, en las respectivas Secretarías de Educación, para asistir y vigilar la administración y calidad de operación de los numerosos establecimientos -de este tipo- que existen en el país.

Por otro lado y en referencia a los varios miles de instituciones que representan en el país, las universidades e instituciones de educación superior, de carácter público y a las que la ley otorga autonomía, debe subrayarse que su desarrollo ha sido acelerado, a partir de la segunda mitad del siglo pasado. Situación que ha generado crecientes gastos en las finanzas federales y estatales, sobre todo en los rubros de salarios y prestaciones, así

como en los de recursos materiales y servicios generales. Todo ello, en un contexto de bajos niveles de terminación de estudios y titulación, creciente envejecimiento de instalaciones, así como de desactualización del personal docente y de precaria investigación, en numerosas instituciones. Esto tiene que compatibilizarse con un mandato que previene la facultad y la responsabilidad de dichas instituciones de gobernarse a sí mismas, así como de realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios precitados, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas. Aún con esas restricciones, dichas instituciones deben determinar sus planes y programas, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrar su patrimonio.

Ante la complejidad que involucra el cumplimiento de estas obligaciones, ha sido insuficiente la facultad del Congreso de la Unión, para unificar y coordinar la educación en toda la República, con la expedición de las leyes necesarias, para distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, y fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público. También para señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. El desarrollo efectivo del Sistema Educativo Nacional, de sus servidores públicos y de los educandos habrá de demandar nuevas reformas y de mayor profundidad, para lograr incidir efectivamente en la cobertura, costo, calidad y productividad de sus servicios.

En el mismo sentido debemos referirnos a lo dispuesto en el Artículo 4° constitucional, que ha advertido varias e importantes reformas, para asegurar la igualdad del varón y la mujer ante la ley, y fomentar la protección, la organización, el desarrollo y composición de la familia; lo cual se ha traducido en la reordenación y actualización de numerosas disposiciones y servicios públicos, en los tres poderes y órdenes de gobierno. En el mismo sentido ha tenido que actuarse para atender la obligación que ahí se establece, para garantizar, por parte del Estado, que toda persona tenga derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

Particular mención debe hacerse de la obligación constitucional para asegurar que toda persona tenga derecho a la protección de la salud, previendo que la *“Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la*

Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la propia Constitución. Su cumplimiento ha demandado el desarrollo de una de las infraestructuras más extensas, complejas y delicadas de la Administración Pública del país, así como la formación y desarrollo de varios centenares de miles de servidores públicos especializados para atender a la mayoría de la población (alrededor de 112 millones de habitantes), bien sea a través de los sistemas asistenciales, los de seguridad social o los de carácter privado. En complemento a estos mandatos la Carta Magna confiere especial atención al cuidado y desarrollo de la niñez, a fin garantizar “de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.

Es previsible que este ordenamiento deba ser reformado de manera sustancial, para dar sustento a la instrumentación de un Sistema Nacional de Seguridad Social, que por fin integre y armonice las normas, políticas, estructuras, sistemas, procesos y recursos de las diferentes instituciones públicas o privadas que se vinculan con los servicios asistenciales o de seguro social en el país. Tal transformación conllevará cambios sustanciales en la administración de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos en todas las instituciones del sector salud. Sobre todo demandará la profesionalización y desarrollo generalizado de los cuadros técnicos, administrativos y directivos en dicho sector.

También el precepto analizado regula la materia ecológica. Al respecto, dispone que “*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley*”. Su cumplimiento por parte del Estado y de la Sociedad ha demandado el trabajo de muchos años y personas, para revertir las condiciones de deterioro que han sufrido muchas zonas del país. De igual forma ha exigido cuantiosas inversiones para establecer y mantener las complejas instalaciones y equipos que demandan la vigilancia y la protección ambiental, así como la formación y actualización de un gran número de servidores públicos, altamente especializados, para atender las altas exigencias científicas y tecnológicas que se asocian al tema ecológico.

En otro apartado el precepto regula un tema que involucra una porción muy importante del Presupuesto de Egresos de la Federación: el Sistema Hidráulico Nacional, con sus vertientes federal, estatal y municipal. Al efecto, el precepto dispone que: *“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”*. También este rubro ha exigido considerables inversiones para diseñar, construir, mantener y proteger a uno de los sistemas públicos de mayor envergadura y complejidad, que literalmente atiende a todos los habitantes de las zonas urbanas y rurales del país. Las colosales instalaciones y equipos que demandan la obtención, saneamiento, almacenamiento y distribución del agua han exigido a todas las autoridades federales, estatales y municipales involucradas, el destino regular de fuertes partidas presupuestales y la adscripción de numerosos servidores públicos, para poder operar, mantener y vigilar dichos servicios. De igual forma la contratación, formación y actualización de muy diversos servidores públicos, frecuentemente calificados, para atender un servicio que conlleva altos estándares científicos y tecnológicos para su adecuada operación.

El tema de la vivienda es otro de los temas regulados por este artículo 4º y ha dado sustento a múltiples programas públicos que han permitido la edificación o financiamiento y asignación, a lo largo de todo el país y durante las últimas décadas, de infinidad de viviendas a millones de trabajadores y ciudadanos.

Finalmente, y aunque hubiese sido más propio regular los temas de cultura y recreación en el artículo 3º, la Constitución señala en su artículo 4º que *“Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural... Toda*

persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia”. No existe la menor duda de los cuantiosos recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos que ha destinado la Administración Pública, en sus tres ámbitos, para atender estas obligaciones, si bien con resultados dispares.

Otras reformas que ameritan señalarse son las relacionadas con el Artículo 6° constitucional que regula el derecho a la información, estableciendo que éste será garantizado por el Estado, disponiendo los principios y bases que regirán a la Federación, los Estados y el Distrito Federal, para el ejercicio del derecho de acceso a la información, en el ámbito de sus respectivas competencias. Su instrumentación ha sido complementada con la expedición de una profusa legislación y normatividad, vinculada con todas las materias que comprende ese precepto. Aunque ha sido reciente la integración de esta regulación su impacto ha sido considerable, materializándose en el desarrollo de una amplia infraestructura material y tecnológica (sobre todo a nivel federal y estatal) como con la preparación de un ejército de servidores públicos destinados a proporcionar la extensa gama de servicios que se asocian a esa garantía.

Por otra parte es pertinente referirnos a un grupo de disposiciones constitucionales que en su conjunto han tenido honda influencia en la configuración y orientación de los servicios de administración, procuración e impartición de justicia. Baste señalar que la actividad de estos servicios públicos no sólo tiene una amplia repercusión en términos de ejercicio presupuestal y de intervención de millares de servidores públicos -frecuentemente especializados en una amplia gama de disciplinas- también representa una de las principales acciones de la Administración Pública para defender y preservar la Seguridad y Soberanía nacionales.

Al respecto, los artículos del 13 al 23 constitucionales regulan múltiples aspectos inherentes a la organización y operación de los distintos Tribunales, del Ministerio Público y del Sistema Nacional de Seguridad Pública –el cual considera la participación de autoridades de los tres órdenes de Gobierno- para atender, entre otras garantías relevantes: a) la prohibición de ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; b) que a ninguna

ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; c) que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho; d) que no se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; e) que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; f) el derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley; g) las bases y reglas a que deberán sujetarse las autoridades del Poder Judicial, y del Sistema de Procuración de Justicia y de Seguridad Pública en relación al proceso penal y las garantías de los ciudadanos en la materia.; h) la prohibición a cualquier persona de hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho; i) la emisión de resoluciones judiciales de manera pronta, completa e imparcial; cuyo servicio será gratuito, y la prohibición de las costas judiciales; j) la regulación de las acciones colectivas; k) los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos orales, la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y un servicio profesional de carrera para los defensores; l) la organización del sistema penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y la operación del sistema en cada orden de gobierno; m) la regulación de la prisión preventiva y del proceso penal será acusatorio y oral; n) la investigación de los delitos a cargo del Ministerio Público y a las policías; o) la prohibición de las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales; p) el mandato para que ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias y nadie pueda ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene; y q) la prohibición de la práctica de absolver de la instancia.

Bajo otra perspectiva, es oportuno señalar la gran importancia que han tenido los artículos 25 y 26 constitucionales, en la determinación y orientación del modelo de desarrollo que ha seguido el país, a partir de la expedición de la Carta Magna de 1917. En el primero se confiere al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable y que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático, previendo que *“mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales”*....También reserva al Estado la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución. Además previene que *“Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”*. Asimismo señala que *“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan (la propia) Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan*. Los sucesivos gobiernos que ha tenido el país a partir de la expedición de ese ordenamiento, han ejercido tales facultades con muy diversa intensidad.

Al respecto en el desarrollo del país han prevalecido distintos enfoques: militar y de caudillismo, de reivindicación social, de crecimiento acelerado, de desarrollo estabilizador, de estancamiento prolongado y el actual de recuperación progresiva. No obstante que la economía nacional es la número 14 del orbe, si atendemos a la magnitud del Producto Interno Bruto del país, debe tenerse presente que existe una severa desigualdad en la redistribución del Ingreso, lo cual se traduce en el hecho de que más de la mitad de la población viva en condiciones de pobreza o marginación, que la inseguridad afecta considerablemente a todas las clases sociales del país, que la producción industrial y alimentaria del país tiene severas limitantes, que la productividad y calidad del trabajo siguen siendo exiguas y que todavía se advierten importantes rezagos en materia de salud, vivienda, educación, empleo, alimentación y sanidad.

La problemática señalada persiste a pesar del mandato constitucional que previene la participación del Estado, *“por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley,*

para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”. De igual forma cuando señala que “Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”. Atendiendo a la orientación que ahora advierte la economía de los países altamente desarrollados, es previsible que el Estado otorgue mayor atención a este precepto cuando dispone que: “La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”.

En las décadas de los 70 y 80 del siglo pasado, se concedió un gran impulso al desarrollo de los procesos de planeación y programación en los diversos ámbitos de la Administración Pública Nacional, así como a la organización de las dependencias y entidades federales con sujeción a dichos procesos, para dar pleno cumplimiento a lo mandado en el artículo 26 constitucional que obliga al Estado a *“organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”*. Sin embargo en las administraciones sucesivas se optó por desmantelar dicho sistema.

En esa etapa de oro del Sistema Nacional de Planeación se procuró que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución fuesen los que determinaran los objetivos de la planeación, mediante la participación de los diversos sectores sociales, a fin de recibir sus aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Al efecto se instrumentó un plan nacional de desarrollo al que se sujetaron obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Al propio tiempo se facultó al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en dicho sistema, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. También para determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordinase, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y acuerdos con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Si bien en la etapa precitada el sistema de información estadística y geográfica formaba parte del Sistema Nacional de Planeación, con el replanteamiento del mismo pasó a constituirse como una categoría aparte, señalándose que resultaba indispensable asegurar la objetividad e imparcialidad de la información, promoviendo la creación de un organismo constitucional autónomo en la materia. El segundo apartado de este artículo 26 da cuenta de ello, cuando dispone que *“El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley”...* *“La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia”.*

Al propio tiempo dicho precepto dispone que *“La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo”....*

También han tenido una gran influencia en la determinación y orientación del modelo de desarrollo que ha seguido el país, a partir de la expedición de la Constitución, las sucesivas reformas artículo 27 constitucional, cuyo contenido inicial pareciera limitarse a la regulación de la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, que corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Sin embargo en ese artículo 27 están contenidas disposiciones esenciales para regular el patrimonio nacional y de los particulares. En efecto, dicho artículo contiene una gran riqueza de disposiciones que han influido en la integración y funcionamiento de servicios públicos muy importantes y diversos. Al respecto podemos señalar los siguientes mandatos: a) *el derecho de la nación, en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el*

aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; b) el ordenamiento de los asentamientos humanos y establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas; c) la planeación y regulación de los centros de población; d) la preservación y restauración del equilibrio ecológico; e) el fraccionamiento de los latifundios y la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; f) el desarrollo de la pequeña propiedad rural; g) el fomento de la agricultura, ganadería, silvicultura y demás actividades económicas del medio rural; h) la preservación de los elementos naturales; i) las expropiaciones que sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización; j) el dominio directo de la Nación sobre todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; k) la propiedad de la Nación de las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, etc. El dominio de la nación sobre dichos recursos es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes; l) Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en

los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva; m) Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines; n) También le corresponde el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos; o) los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso que la Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste; p) la extensión de la zona económica exclusiva a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial; q) las prescripciones que regirán la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas por parte de la Nación; r) la prohibición de los latifundios; s) la regulación de la pequeña propiedad agrícola; la expedición, por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, de las leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de diversas tierras; t) la revisión de todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, así como la facultad al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público; la regulación para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria; las bases; y u) condiciones para promover el desarrollo rural integral.

Huelga decir que cada una de esas disposiciones ha tenido su expresión en la integración de servicios públicos de la más diversa índole y especialización, y en cuya operación intervienen lo mismo personal de escasa calificación que otros cuyos conocimientos y experiencia corresponden a los más altos grados académicos y un alto desempeño en la Administración Pública. Al respeto podemos señalar a los responsables de las funciones directivas, técnicas y administrativas, en cada campo. Igualmente a los de gestión, información, control y auditoría, así como a los responsables de realizar los estudios e investigaciones que exige cada uno de esas ramas. También a los destinados a la exploración, explotación y comercialización de los recursos señalados. Igualmente a los avocados a las funciones de procuración y asistencia técnica en las ramas ahí

comprendidas, y los involucrados con las tareas de administración e impartición de justicia, en los diversos rubros que comprende el precepto en comento, etc.

Así y consciente de que pueden señalarse otros preceptos constitucionales que han influido, de manera muy importante, en la conformación y orientación de los servicios de la Administración Pública Nacional, se han comentado varios de los artículos que han tenido especial significado en la transformación y evolución de dichos servicios.

2.1.4 Los Medios Administrativos (Transversales) para el cumplimiento del Mandato.

En seguimiento de nuestro proceso de construcción de las Dimensiones de la Rectoría del Estado en la Constitución Mexicana, a partir de la aplicación metafórica de la geometría euclidiana, hemos logrado construir lo que podríamos denominar un *edificio filosófico-jurídico-gubernamental*.

Toca ahora ver qué sucede dentro de esa estructura, para lo cual continuaremos valiéndonos de la geometría, en este caso en su rama denominada “*Topología*”¹⁴⁹.

Así, a continuación revisaremos los muros interiores de nuestra construcción, es decir, los principales recursos que intervienen en los procesos administrativos requeridos para la realización de los principios democráticos, el cumplimiento de los fines del Estado, la materialización de los valores esenciales y las condiciones para el cumplimiento de la Ley que hemos descrito:

MEDIOS ADMINISTRATIVOS- TRANSVERSALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE MANDATOS
E1. PLANEACIÓN
E2. INNOVACIÓN
E3. PROFESIONALIZACIÓN
E4. REGULACIÓN OPERATIVA
E5. EFICIENCIA
E6. EFICACIA
E7. TRANSPARENCIA
E8. CONTROL

¹⁴⁹ La topología se ocupa de aquellas propiedades de las figuras que permanecen invariantes, aún cuando dichas figuras son plegadas, dilatadas, contraídas o deformadas, de modo que no aparezcan nuevos puntos, o se hagan coincidir puntos diferentes. Macho Stadler, Marta, ¿QUÉ ES LA TOPOLOGÍA?, en <http://www.ehu.es/~mtwmastm/sigma20.pdf>, consultada el 27 de octubre de 2011.

PLANEACIÓN

Adicionalmente a la normas, la organización, la actitud y la aptitud de los actores, en todo Gobierno debe estar presente la capacidad institucional de gestionar adecuadamente la Administración y es ahí donde entran en juego las técnicas y habilidades administrativas específicas para diagnosticar, evaluar escenarios posibles, elaborar planes y programas concretos, presupuestar, ejercer los recursos en forma transparente, controlar los avances y minimizar los desvíos, vigilar a los otros poderes, hacer valer las normas en la práctica, y así dar respuestas adecuadas a las necesidades y demandas de la población.

Según Peter Drucker, la planeación es un proceso consistente en adoptar decisiones y asumir riesgos sistemáticamente y con el mayor conocimiento de las condiciones futuras; en consecuencia, organizar sistemáticamente los esfuerzos necesarios para ejecutar éstas decisiones, y medir los resultados de éstas decisiones comparándolos con las expectativas.¹⁵⁰

La planeación consiste en la elaboración de diagnósticos, establecimiento de metas que habrán de servir como referentes en los proceso de control.

En México la planeación se norma desde la Constitución, cuyo artículo 26, apartado “A” establece:

“...El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.”

La propia Carta Magna señala que la planeación será democrática mediante mecanismos de participación ciudadana.¹⁵¹

De estas disposiciones se deriva la Ley de Planeación, en la cual queda definido el concepto de planeación como:

“...La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad

¹⁵⁰ Drucker, Peter F. LA GERENCIA, TAREAS, RESPONSABILIDADES Y PRÁCTICAS, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1984.

¹⁵¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Artículo 26.

económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país”.¹⁵²

Finalmente la planeación se materializa mediante los Planes Nacionales de Desarrollo, que en cada periodo presidencial, el Ejecutivo está obligado a presentar a la sociedad a través del Legislativo, de estos se derivan los Planes Sectoriales y los Planes Institucionales que habrán de guiar las acciones del sector público.

INNOVACIÓN

La innovación consiste en aplicar cambios en productos, servicios o procesos, con la intención de incrementar su valor. Una condición esencial de la innovación es su aplicación exitosa y continua, los deben socializarse para considerarse una innovación.

La innovación encuentra su ámbito de aplicación en la iniciativa privada¹⁵³, y así lo reconoce el Gobierno Mexicano, ya que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 expresa: “La competencia económica crea incentivos para la innovación por parte de las empresas, reduce los costos de los insumos y los productos finales, incrementa la competitividad de la economía...”¹⁵⁴

No obstante sus fines productivos de índole privada, encuentro en la innovación la posibilidad de aplicarse en los procesos, bienes y servicios que la Administración Pública proporciona a la sociedad, en este caso el valor agregado se convierte en valor social.

La innovación, en primer término, es mental y por ende, actitudinal; es científica y técnica; política – administrativa y, por supuesto social. Trata de poner en acción los nuevos parámetros mediante una gestión de lo público que involucra a sociedad y gobierno con el fin de alcanzar niveles de desarrollo incluyentes, dignos, capaces de convocar a superar juntos los desafíos presentes y futuros.¹⁵⁵

¹⁵² LEY DE PLANEACIÓN, artículo 3º.

¹⁵³ Peter Drucker, en su libro LA INNOVACIÓN Y EL EMPRESARIO INNOVADOR, afirma: “El empresariado innovador ve el cambio como una norma saludable. No necesariamente lleva a cabo el cambio él mismo...busca el cambio, responde a él y lo explota como una oportunidad”.

¹⁵⁴ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos.html>, consultada el 19 de octubre de 2011.

¹⁵⁵ Castelazo, José R., Op. cit., pág. 219.

PROFESIONALIZACIÓN

Toda persona que trabaje en el gobierno, sea cual sea su labor diaria o su nivel jerárquico, adopta un título genérico de aplicación mundial: “servidor público”, legal y socialmente reconocido. Cualquier individuo en posesión de un título profesional puede ejercer libremente su trabajo, pero en cuanto ingresa al servicio público se convierte en alguien especial, puesto que los resultados de sus actividades pueden afectar positiva o negativamente a muchas y distintas personas de diferentes estratos socioeconómicos.

La profesionalización de las administraciones públicas implica emprender y mantener un sistema con múltiples entradas, procesos y salidas, pues su cristalización pasa, necesariamente, por la modificación de las leyes y/o estatutos orgánicos de aquello vinculado al orden laboral, por la reingeniería permanente de procesos, las especificaciones de la utilización del espacio administrativo, las reglas del gasto corriente en la gestión pública y la corresponsabilidad de la sociedad en la trama y (en ocasiones, drama) de la función pública.

Dicha corresponsabilidad comienza desde su planeación, aprobación, implementación de políticas públicas, y transcurre hasta su evaluación. Naturalmente, debe transitar por la inducción, capacitación, actualización y formación de los servidores públicos en sus distintos ámbitos, niveles y atendiendo a sus atribuciones específicas.

La profesionalización va más allá de centrar su atención en el individuo para incluir a la organización completa. Dicho en otros términos, se profesionaliza un ente público, con todos sus componentes, y no solamente a los servidores públicos.

La profesionalización, ha de ser la necesaria con el objeto de lograr, en primer término, la comprensión de cada servidor público acerca de sus aportaciones –generales y específicas– vinculadas a la función pública del ente gubernativo y/o de servicios al cual se está adscrito.

Será una mejor profesionalización en tanto se complementa con la relativa a las tareas concretas del puesto y, todavía más, a las requeridas por la persona en sí, en el largo camino por recorrer hacia el dominio del cargo. Si fallare la identificación de las necesidades del mismo, en conjunción con las del perfil de la persona para ocuparlo, la

capacitación que eventualmente se le otorgue al servidor en cuestión puede resultar estéril, intrascendente e inútil para la asignación eficaz de las tareas y responsabilidades.

REGULACIÓN OPERATIVA

En cualquier organización es posible identificar factores que pueden resumirse en cuatro grandes categorías: legales, estructurales, técnicos e individuales.

Todas las organizaciones reposan sobre aspectos técnicos y así dan valor, por lo general, al avance de la tecnología, a la vez que dependen de una normativa legal y están definidas por la estructura social que a su vez pueda facilitar el desarrollo de dichas organizaciones.

De esta manera, aspectos del individuo, tales como la racionalidad y la inclinación por alcanzar metas mediante la utilización de los medios de los que se disponga, contribuirán al desarrollo de las organizaciones.¹⁵⁶

En la Administración Pública la estructura y la función están ordenadas y sancionadas por el conjunto de disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, etcétera. Frente a la presencia de normas aplicables, el margen de discrecionalidad o capacidad de maniobra de los funcionarios se reduce, a fin de que los esfuerzos se encaucen precisamente a los fines institucionales. De allí la importancia de la regulación operativa.

El Estado emite reglas que norman las actividades de los particulares y del servicio público. Mediante estas reglas se busca garantizar igualdad de condiciones a los diversos sectores de la sociedad, generar certeza jurídica, garantizar derechos de propiedad, entre otros propósitos vinculados a los fines del Estado. En suma las regulaciones emitidas por el gobierno encierran en sí mismas un valor social agregado.

Es posible identificar tres tipos de regulación gubernamental:

¹⁵⁶ March, James y Simon, Herbert A., TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN, consultada en www.gestiopolis.com, el 6 de octubre de 2011. Al respecto también se puede consultar la obra de, Teoría de la Organización, Ariel, Barcelona, 1980 (1961). Particularmente el Capítulo Primero, pp. 2-13.

- a. **La regulación económica** es el conjunto de disposiciones mediante las cuales el gobierno ejerce sus facultades interventoras en la fijación de precios o montos de producción, el establecimiento de especificaciones técnicas o restricciones.
- b. **La regulación social** son las disposiciones destinadas a establecer condiciones para el bienestar general y desarrollo del individuo, por ejemplo el derecho a la salud, los derechos laborales, el ejercicio de profesiones, la protección del medio ambiente, ente otras.
- c. **La regulación administrativa** organiza el funcionamiento de la propia administración pública para proveer servicios y bienes públicos. Éstas se formalizan a través de disposiciones jurídicas como los Decretos, Reglamentos, Acuerdos Presidenciales, Acuerdos Secretariales, Lineamientos, Resoluciones, Normas Oficiales Mexicanas, Circulares, Avisos, entre otros.

En contraparte, ante el riesgo de que un exceso de normas pudiese llegar a inhibir las acción del servicio público, es preciso establecer un equilibrio, mediante procesos de revisión constante y modificación pertinente del marco regulatorio en lo que conocemos como “mejora regulatoria”, consistente en análisis técnicos, identificación de áreas de oportunidad u obsolescencia y emisión de propuestas de cambio para propiciar el cumplimiento de los fines del Estado.¹⁵⁷

De esto se desprende la necesidad de establecer una coherencia en el cuerpo normativo nacional, desde la Constitución y las leyes establecidas por el Legislativo, de observancia general, hasta las disposiciones reglamentarias generadas por los órganos del Legislativo.

¹⁵⁷ El artículo 69-D, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo obliga a las dependencias federales y organismos descentralizados, someter a la opinión de la COFEMER, al menos cada dos años, un programa de mejora regulatoria en relación con la normatividad y trámites que aplica la dependencia u organismo descentralizado, así como los reportes periódicos de avances correspondientes. <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=147>, consultada el 4 de abril de 2012.

EFICIENCIA

La palabra eficiencia tiene su origen en el término latino *efficientia* y refiere a la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado. El concepto también suele ser equiparado con el de acción, fuerza o producción.¹⁵⁸

En la Administración Pública la eficiencia se “refiere a la promoción de métodos, técnicas y prácticas administrativas que produzcan el conjunto más grande de resultados para un objetivo determinado con el menor costo posible” de personal y demás recursos, buscando precisión, oportunidad y simplificación.¹⁵⁹

En otras palabras, la eficiencia es el uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado. Se trata de la capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando de esta forma su optimización.

En la Administración Pública Mexicana la eficiencia es una responsabilidad establecida en la Constitución.¹⁶⁰

EFICACIA

Mientras la eficiencia es la capacidad de obtener los mayores resultados con la mínima inversión, la eficacia es completar las actividades para conseguir las metas de la organización con todos los recursos disponibles.¹⁶¹

En materia político-administrativa, Maquiavelo hace una reveladora definición de eficacia, al afirmar:

“En lo que se refiere a los súbditos, y a pesar de que no exista amenaza extranjera alguna, ha de cuidar que no conspiren secretamente; pero de este peligro puede asegurarse evitando que lo odien o lo desprecien, empeñándose por todos los medios en tener

¹⁵⁸ Consultada en <http://definicion.de/eficiencia/>, el 28 de noviembre de 2011.

¹⁵⁹ DICCIONARIO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, T. II, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1988, pág. 457.

¹⁶⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Artículo 109, fracción III.

¹⁶¹ Consultada en <http://definicion.de/eficacia/>, el 28 de noviembre de 2011.

satisfecho al pueblo. Porque el no ser odiado por el pueblo es uno de los remedios más eficaces de que dispone un príncipe contra las conjuraciones”¹⁶²

Definiciones modernas son las propuestas por Idalberto Chiavenato, quien considera a la eficacia como la medida del logro de resultados”; mientras que Robbins y Coulter, la definen como "hacer las cosas correctas", es decir; las actividades de trabajo con las que la organización alcanza sus objetivos. Por su parte, Reinaldo O. Da Silva, combina ambos conceptos para proponer: “la realización de actividades que permitan alcanzar las metas establecidas. La eficacia es la medida en que alcanzamos el objetivo o resultado” y Simón Andrade, afirma que la eficacia es la manifestación administrativa de la eficiencia, por lo cual también se conoce como eficiencia directiva”.¹⁶³

Con estas consideraciones la eficacia se define como: Hacer lo necesario para el alcance de los objetivos planteados.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La transparencia es un hecho político vinculado a la democracia. Representa una demanda de la sociedad, en su legítimo derecho de exigir el cumplimiento de una obligación por parte del gobierno. Sin embargo, su consecución requiere de dos cosas: en primer lugar, de una voluntad política del poder para despojarse de la simulación y de la fachada democrática. En segundo lugar, requiere del armado de una ingeniería técnica-administrativa idónea por parte del gobierno para posibilitar tal propósito. Además, el levantamiento del edificio jurídico implica sujetarse al cumplimiento de la Ley por parte de los involucrados, peticionarios y sujetos obligados (instituciones y servidores públicos), pues sólo la Ley es capaz de custodiar el bien que pretende proteger: el derecho a la información.¹⁶⁴

La transparencia pretende, en cualquier caso, que la función pública “deba” estar visible. Por lo tanto, del gobierno se espera que favorezca el acceso a la información como garantía

¹⁶² Maquiavelo, Nicolás, EL PRÍNCIPE, PAG. 50, consultada el 6 de diciembre de 2011, en <http://www.philosophia.cl/biblioteca/Maquiavelo/El%20pr%EDncipe.pdf>.

¹⁶³ Chiavenato, Idalberto, et. al., INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN, 7ª. Edición, México, Mc Graw Hill, 2005.

¹⁶⁴ López Ayllón, Sergio, EL DERECHO A LA INFORMACIÓN, Miguel Ángel Porrúa, México, 1984.

del derecho de todo ciudadano a saber lo que está pasando al interior de las instituciones públicas.

El ejercicio de la transparencia está abocado a combatir el ocultamiento de prácticas antidemocráticas, los manejos turbios o la difusión de información sesgada por parte de las autoridades. Para un sistema político, la transparencia significa, en los hechos, la prueba de su apertura y la adopción de una cultura democrática participativa. La transparencia puede ser el antídoto contra la demagogia.

La transparencia, al sustentarse en el derecho a la información y complementarse en la libertad de expresión, por un lado, establece que los responsables de las instituciones que legítimamente ejercen el poder, sean del Ejecutivo, Legislativo o Judicial, tienen la obligación de informar. Se trata de hacerlo periódica y sistemáticamente respecto del status de sus diferentes órganos, de las tareas a su cargo y de las gestiones que realizan, de los servidores públicos que las atienden; en el otro extremo se encuentran los individuos y la sociedad organizada, los cuales, por distintas vías, y haciendo uso de sus derechos, demandan saber cómo se administra el poder, cómo se manejan los recursos públicos y hacia quiénes se orientan los beneficios de las políticas públicas.

La transparencia aplicada a la cotidianeidad de la vida pública, genera dos sentimientos verificables: confianza y certidumbre, lo que políticamente se traduce en legitimidad.

CONTROL

Es la verificación de la coherencia entre objetivos y procedimientos, la conformidad de la actuación administrativa con las reglas preestablecidas y también de la capacidad de pasar cuentas de la actuación realizada.¹⁶⁵

El control que acompaña a los procesos permite retroalimentar las acciones y corregir lo necesario para mantener a la organización en curso hacia los objetivos.

¹⁶⁵ Subirats, Joan, ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN, INAP España, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 126.

El control institucional proviene del balance positivo entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los tres han de rendir cuentas, principalmente el primero al estar facultado de ejercer el gasto público y de presentar a la aprobación del segundo, la iniciativa de Ley de Ingresos (impuestos, derechos y aprovechamientos) y la del Presupuesto de Egresos. El Poder Judicial debe vigilar y, en su caso, corregir o anular los actos legislativos o administrativos que contraríen el espíritu o la letra de las normas constitucionales o legales. La forma o el mecanismo legal que adopte la evaluación institucional deben llevar a prevenir, acotar, vigilar, auditar o corregir los excesos del poder.

Esta función es especializada y compleja, por lo cual exige claridad en los procederes. El control gubernamental no agota su tarea en limitarse a informar, precisa demostrar con resultados concretos la acción del gobierno. Más aún, una vez ofrecidas las demostraciones, otro poder podrá verificar su trascendencia y calidad para corroborar si los dichos corresponden a los hechos.

Para apearse a derecho en la aplicación de este tipo de evaluación institucional, el Legislativo cuenta con la facultad constitucional y legal de efectuar una vigilancia puntual de la aplicación del gasto.

Al igual que el poder público cuenta con su propia estructura de evaluación institucional en cuanto a la transparencia, la sociedad tiene la necesidad de desarrollar el suyo propio. Hay diversas formas de evaluar la utilidad de la transparencia como política pública desde la visión del conglomerado social. Sin duda cada individuo que demanda y recibe información acerca del quehacer y desempeño gubernamental, cuenta con su propia experiencia.

Lo deseable es que haya una especie de contraloría social de la transparencia, poseedora de dos fuerzas: la de opinión y la de acción. La primera señala deficiencias y se responsabiliza de las soluciones, a fin de no esperar pasivamente la actuación del gobierno. La segunda tiene que ver con la participación activa junto con el gobierno hasta llegar a obtener respuestas idóneas y oportunas a sus reclamos de información.

La evaluación política corresponde principalmente a los órganos de opinión pública (escritos y electrónicos, incluyendo a los –cada vez más numerosos– que se expresan en la

Internet). En ellos se manifiestan todas las corrientes políticas, los poderes fácticos –incluso muchos cuentan con sus propios medios–, los grupos de presión, los de interés, etcétera.

Evidentemente, las contradicciones entre las distintas visiones que cualquier sociedad contemporánea arroja y acoge en su seno, son moneda corriente todos los días.

También los partidos políticos representan entidades de interés público importantísimas para evaluar, al estar naturalmente orientados a conseguir el poder o a mantenerse en el mismo.¹⁶⁶

Vale la pena el esfuerzo adicional de centrarse en aquello que calificamos como socialmente valorable mediante distintos instrumentos directos e indirectos de evaluación.

Siguiendo a Drucker¹⁶⁷ la evaluación es una técnica propiamente administrativa y de control democrático, es decir de valoración por parte de los ciudadanos y de la sociedad organizada. Sin esta condición la tarea de la Administración Pública sería inapreciable y por lo tanto pasaría desapercibida o mal percibida por la población. Entonces, es preciso implementar mecanismos de comunicación entre gobierno y sociedad para estar siempre a tiempo de interpretar correctamente la realidad, participar conjuntamente en los procesos de planeación y programación, tomar decisiones e implementar políticas públicas conjuntamente.

Hasta aquí he descrito los elementos fundamentales para el análisis jurídico-político que pretendo desarrollar a fin de construir, como ya lo advertí, herramientas confiables para determinar sin lugar a dudas el grado de conocimiento que los funcionarios públicos respecto a la observancia del Derecho que los habilita a realizar sus tareas, y a la vez los acota en cuanto a su responsabilidad. Pública.

¹⁶⁶ El Artículo 41 Constitucional establece las obligaciones, prerrogativas y procedimientos para la conformación y operación de los partidos políticos.

¹⁶⁷ Drucker, Peter. MANAGEMENT: TASKS, RESPONSABILITIES, PRACTICES. Harper & Row, Publishers. New York. 1974. Se recomienda especialmente leer la Introducción: “The Alternative to Tyranny”, y la Conclusión: “The Legitimacy of Administration”. En cuanto al control, por inferencia, éste debe ser democrático con el objetivo de estimular al Buen Gobierno y no de paralizarlo.

PROCEDIMIENTO PARA EL ANÁLISIS

Propongo, entonces, construir una matriz de entradas múltiples que nos facilite el análisis de las Dimensiones sustentada por en la Constitución, y tratar de demostrar que la **Rectoría del Estado**¹⁶⁸, no se restringe al control económico, sino que se aplica a lo que doctrinalmente se conoce como garantías individuales, sociales, económicas y políticas¹⁶⁹.

No es ocioso recordar que en la historia de nuestra Constitución Política se han venido realizando reformas y adiciones que ayudan a comprender la interacción entre los poderes públicos y la sociedad a partir de los cambios que ha experimentado el país.

Por otra parte en la concepción del rol del Estado históricamente se han enfrentado dos visiones. La liberal, acérrima enemiga de la injerencia estatal, y la del socialismo con una gestión centralista de los distintos espacios públicos – gubernamentales y sociales -. Hoy encontramos un pensamiento que intenta conciliar los dos enfoques: la socialdemocracia que descalifica el dilema del Estado máximo y mínimo, procura el equilibrio y llama a la protección del interés general sobre el particular.

Una vez realizado el ejercicio, enfocaré el esfuerzo intelectual al análisis específico de la responsabilidad pública gubernamental para estar en disposición de diseñar el instrumento de investigación de campo, a través de la cual habrá de contrastarse la forma en que el Derecho cobra vida en la acción pública.

Como es natural en las ciencias sociales, ante la ausencia e instrumentos que permitan medir los fenómenos, es menester acudir al establecimiento de parámetros, los cuales

¹⁶⁸ En la primera parte del Artículo 25 Constitucional se señala que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

¹⁶⁹ Tradicionalmente se ha entendido el término de rectoría vinculado a la orientación y conducción del Desarrollo Nacional, relacionándolo con la atribución del Estado contemporáneo para orientar y conducir dicho desarrollo, confiriendo al factor económico un papel fundamental, a fin de promover, inducir y enfocar la acción pública y social hacia los objetivos del desarrollo, mediante instrumentos y políticas como la acción tributaria, el gasto público, la arancelaria, estímulos económicos, promoción industrial y tecnológica, impulso a las exportaciones, desarrollo financiero, regulación de precios y calidad de productos, etc. En México, ésta se ejerce dentro de un régimen de economía mixta mediante su participación directa en la actividad productiva. Así, el Estado realiza una acción que conduzca de manera consciente y racional el crecimiento y desarrollo de los recursos nacionales, armonizando los complejos intereses de los diversos sujetos económicos que forman la sociedad, a través de lo que se conoce como planeación.

habrán de cumplir los requisitos de operatividad y validez, cuyas definiciones estén en términos verificables, que efectivamente midan lo que se desea medir.

En el caso de nuestro objeto de estudio, la materia a analizar son los preceptos constitucionales, que se manifiestan a través de conceptos, entendidos como la abstracción y aceptación general de un signo verbal que identifica única y precisamente al ente o hecho al que se refiere. Estos conceptos se desglosan en campos semánticos, la comparación consistirá en elaborar listas de conceptos referentes a cada una de las categorías de análisis descritas en páginas anteriores y buscarlas en las respuestas que emitan los servidores públicos encuestados, la ausencia o presencia de que servirán como referente para determinar el grado de conocimiento del servidor público en nuestra materia de investigación: las Dimensiones **DE LA RECTORÍA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**

CAMPOS SEMÁNTICOS

Con el propósito de mantener el carácter científico de nuestra investigación, una vez identificada la materia prima para el análisis de la Constitución Política: la palabra, habremos de acudir a la gramática que, en su calidad de ciencia, establece leyes, en particular aquellas referentes a la correspondencia entre los conceptos, enmarcadas en la semántica.

Un campo semántico está constituido por un grupo de palabras que tienen algo en común, pero a su vez cada una de ellas tiene un sentido propio que las diferencia de las restantes.

Los campos semánticos no se integran de forma arbitraria, sino que las palabras que lo constituyen deben estar sujetas a ciertas condiciones lingüísticas, se inicia con una palabra que funge como eslabón de una “cadena” y al mismo tiempo excluye a otros tantos vocablos.

Una de las características de los campos semánticos es que pueden tener extensiones diversas, algunas restringidas y otras muy amplias. Por ello, para los efectos de nuestro método, hemos determinado en diez el número de palabras a explorar en cada campo. Se

ha evitado que una misma locución se repita en los campos correspondientes a los otros conceptos.

Con estos criterios se construyeron los campos semánticos correspondientes a cada una de las categorías. Para ello se tomó como fuente el Diccionario de Ideas Afines de Fernando Corripio¹⁷⁰, complementado por el servicio de sinónimos del diario El País¹⁷¹, a los cuales se incorporaron las nociones revisadas en las páginas precedentes de este trabajo, para llegar a los esquemas presentados a continuación:

A. VALORES ESENCIALES

A1. LIBERTAD	A2. IGUALDAD	A3. INDEPENDENCIA	A4. AUTONOMÍA	A5. JUSTICIA	A6. DIGNIDAD
Albedrío	Equidad	Autonomía	Autodeterminación	Equidad	Derechos
Autonomía	Imparcialidad	Libertad	Autogobierno	Imparcialidad	Humanidad
Democracia	Justicia	Emancipación	Autosuficiencia	Legalidad	Reconocimie
Redención	Objetividad	Autosuficiencia	Emancipación	Objetividad	Estima
Soberanía	Uniformidad	Soberanía	Soberanía	Rectitud	Respeto

B. FINES DEL ESTADO

B1. SEGURIDAD Y PAZ SOCIAL	B2. ESTABILIDAD	B3. BIENESTAR GENERAL	B4. DESARROLLO SUSTENTABLE
Armonía	Constancia	Alimentación	Conservación
Certidumbre	Equilibrio	Educación	Evolución
Confianza	Permanencia	Trabajo	Prevención
Convivencia	Persistencia	Salud	Preservación
Protección	Solidez	Progreso	Previsión

¹⁷⁰Corripio, Fernando, DICCIONARIO DE IDEAS AFINES, 2ª. Ed., 1985, Barcelona, Editorial Herder, 1985, consultada en http://isaiasgarde.myfil.es/get_file/corripio-fernando-diccionario-d.pdf, el 19 de agosto de 2011.

¹⁷¹<http://www.elpais.com/diccionarios/sinonimos-antonimos/lista>, consultada el 19 de agosto de 2011.

C. PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS

C1. LEGITIMIDAD Y LEGALIDAD	C2. RESPONSABILIDAD	C3. DIVISIÓN DE PODERES	C4. FEDERALISMO	C5. RACIONALIDAD	C6. PLURALIDAD	C7. REPRESENTATIVIDAD	C8. PARTICIPACIÓN	C9. COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD
Autoridad	Certeza	Ejecutivo	Estados	Beneficio	Otredad	Congreso	Acceso	Apoyo
Constitucionalidad	Coherencia	Legislativo	Distribución	Costo	Diversidad	Elecciones	Convivencia	Colaboración
Formalidad	Congruencia	Judicial	Pacto	Fines	Inclusión	Facultad	Iniciativa	Compañerismo
Justicia	Juicio	Control	Territorio	Cumplimiento	Respeto	Mandato	Decisión	Empatía
Principios	Moderación	Vigilancia	Unión	Valores	Tolerancia	Poder	Opinión	Fraternidad

D. CONDICIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY

D1. CONOCIMIENTO	D2. RESPETO Y TOLERANCIA	D3. DIÁLOGO	D4. CONSENSO
Capacitación	Aceptación	Comunicación	Acuerdo
Experiencia	Convivencia	Entendimiento	Anuencia
Método	Cultura	Interlocutor	Aprobación
Profesionalización	Diversidad	Información	Consentimiento
Técnica	Valoración	Medios	Trato

E. MEDIOS ADMINISTRATIVOS-TRANSVERSALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE MANDATOS

E1. PLANEACIÓN	E2. INNOVACIÓN	E3. PROFESIONALIZACIÓN	E4. REGULACIÓN OPERATIVA
Diagnóstico	Cambio	Actualización	Ley
Planeación	Ciencia	Capacitación	Norma
Programa	Competencia	Conciencia	Lineamientos
Presupuesto	Tecnología	Inducción	Procedimientos
Verificación	Valor agregado	Perfil	Función

E5. EFICIENCIA	E6. EFICACIA	E7. TRANSPARENCIA	E8. CONTROL
Aptitud	Inversión	Apertura	Auditoría
Capacidad	Metas	Confianza	Evaluación
Objetivos	Resultados	Certidumbre	Rendición de cuentas
Recursos mínimos	Recursos	Participación	Retroalimentación
Resultados máximos	Utilidad	Visibilidad	Supervisión

CAPÍTULO III. APLICACIÓN DEL MODELO EN EL ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

3.1. Análisis constitucional con base en el Modelo “Dimensiones de la Rectoría del Estado en la Constitución”.

Con el herramental interpretativo desplegado el capítulo anterior, y a partir del modelo matricial alcanzado, se efectuó el análisis de los 136 artículos de la Constitución Mexicana, párrafo por párrafo, que habrán de corresponderse con los conceptos contenidos en las dimensiones descritas.

El análisis se ordena en cuatro columnas:

El texto (columna 1) completo de cada artículo constitucional vigente el cual se contrasta con las categoría de análisis (columna 2), párrafo por párrafo, en donde se advierte el número de referencias (columna 3), que auxiliadas por campos semánticos, nos ayudan a cuantificar las mismas, para finalmente brindar una interpretación (columna 4) de cada ordenamiento (en el anexo 1 se incluye el análisis referido a detalle).

Al final de este capítulo se ofrece una tabla concentradora de toda la Constitución con el fin de ponderar su contenido respecto de la cantidad de referencias a las categorías de análisis, mencionado líneas arriba, con el objeto de estar preparados para la investigación empírica, lo cual ha permitido construir diversos cuestionamientos; sin ello hubiésemos carecido de bases sólidas para nuestros propósitos.

A continuación presento un ejemplo del método.

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1. Respeto de los derechos humanos y prohibición de la esclavitud y discriminación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p> <p>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>	A1 Libertad	3	<p>Este artículo privilegia la libertad, igualdad, justicia y dignidad tanto como responsabilidad para México y como valor de aplicación universal de los Derechos Humanos, sustentados en la legalidad y legitimidad de los mismos.</p> <p>(Los espacios en blanco no se abordan en este precepto)</p>
	A2 Igualdad	2	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	2	
	A6 Dignidad	2	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

De esta manera se procedió al análisis artículo por artículo y párrafo por párrafo (anexo 1). Ahora bien, con el fin de facilitar el análisis (y compartirlo), en este capítulo presento una síntesis del contenido de cada artículo así como una interpretación sintética, conforme el modelo establecido en el anterior capítulo. Como se puede apreciar, en cada disposición se destacan únicamente las categorías mencionadas en el texto, directa o implícitamente con la aplicación de los “campos semánticos” abordados en el capítulo 2.

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1. Reconocimiento de los derechos humanos y prohibición de la esclavitud y discriminación.

Este artículo privilegia la libertad, igualdad, justicia y dignidad como responsabilidad para México y valor de aplicación universal de los Derechos Humanos, sustentados en la legalidad y legitimidad de los mismos.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A1 Libertad	3
A2 Igualdad	2
A5 Justicia	2
A6 Dignidad	2
C1 Legalidad y Legitimidad	2
C2 Responsabilidad	1

Artículo 2. Carácter único e indivisible y pluricultural de la Nación Mexicana. Derecho de los pueblos indígenas

Esta disposición, como una innovación importante, reconoce la cultura indígena, incluyendo, la igualdad de género, así como todos sus derechos en el marco de su autonomía, al tiempo que verifica su integración a la nación mexicana, protege e incentiva su pluralidad y garantiza su actuación en el marco de la legalidad y la legitimidad.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
A4 Autonomía	10	B2 Estabilidad	2
A2 Igualdad	9	C5 Racionalidad	2
C4 Federalismo	7	C8 Participación	2
B3 Bienestar General	5	C9 Cooperación y Solidaridad	2
C1 Legalidad y Legitimidad	4	A3 Independencia	1
C7 Representatividad	3	B4 Desarrollo Sustentable	1
A1 Libertad	2	C2 Responsabilidad	1
A5 Justicia	2	C3 División de Poderes	1
A6 Dignidad	2	C6 Pluralidad	1

Artículo 3. Derecho a la educación.

Se refiere básicamente a una educación liberadora dentro de un proceso democrático que asegure los valores esenciales de la Nación, y promueva un desarrollo igualitario y sustentable con la participación plural de la Federación, estados, municipios, de los particulares y la sociedad organizada.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
B3 Bienestar General	5	A6 Dignidad	2
C4 Federalismo	5	B4 Desarrollo Sustentable	2
C5 Racionalidad	4	C1 Legalidad y Legitimidad	2
C6 Pluralidad	4	C8 Participación	2
A1 Libertad	2	C9 Cooperación y Solidaridad	2
A2 Igualdad	2	A4 Autonomía	1
A3 Independencia	2	A5 Justicia	1

Artículo 4. Igualdad del varón y la mujer; Protección a la familia; a la planeación familiar; derecho a la alimentación sana, a la salud, al medio ambiente sano, al consumo de agua, a la vivienda, de la infancia, al acceso a la cultura, a la cultura física y al deporte)

Este artículo se refiere a los derechos de las personas y su responsabilidad para ejercerlos, así como a la tutela del Estado para darles seguridad y protección. Destaca la igualdad en la perspectiva de género, la inclusión de los niños y la participación de todos los órdenes de gobierno. Específicamente se refiere a la planeación familiar en una perspectiva de salud, libertad, vivienda, cultura y recreación.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Población)	7
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	4
C1 Legalidad y Legitimidad	3
A1 Libertad	2
C2 Responsabilidad	2
A2 Igualdad	1
A4 Autonomía	1
B2 Estabilidad	1
C4 Federalismo	1
C5 Racionalidad	1
C6 Pluralidad	1

Artículo 5. Libertad de trabajo y profesión.

El mandato se enfoca a la libertad de trabajo salvaguardando la dignidad de las personas y sujetando al cumplimiento de la Ley a las autoridades a favor de los trabajadores para proteger su participación en el proceso productivo. Es vinculatorio al art. 123

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A1 Libertad	3
A6 Dignidad	3
C2 Responsabilidad	3
A5 Justicia	2
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C3 División de Poderes	1
C4 Federalismo	1
C5 Racionalidad	1

Artículo 6. Libre manifestación de las ideas, derecho de réplica y acceso a la información pública.

Garantiza la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública que pueden ejercer libremente los ciudadanos, así como el resguardo y protección de sus datos personales.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	5
C2 Responsabilidad	4
A1 Libertad	2
A4 Autonomía	2
B1 Seguridad (Población)	1
C4 Federalismo	1
C5 Racionalidad	1

Artículo 7. Libertad de escribir y publicar escritos (prensa).

Esta norma consagra la libertad de expresión, materializada en la “libertad de imprenta”. En nuestros días y ante el avance de las tecnologías de la información y la comunicación habría que actualizar el fondo y forma de esta disposición.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A1 Libertad	2
A5 Justicia	2
C1 Legalidad y Legitimidad	2
C2 Responsabilidad	2
B1 Seguridad (Población)	1

Artículo 8. Derecho de petición.

La regla establece el derecho de todo ciudadano a ser escuchado y atendido por la autoridad.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	2
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C5 Racionalidad	1
C8 Participación	1

Artículo 9. Derecho de asociación.

Sirve de base a la libertad de asociación, responsabilizando a los ciudadanos de su ejercicio legal y legítimo frente a la autoridad. Sirve de base a la construcción de una sociedad civil participativa y corresponsable con la autoridad. Se vincula principalmente con el Art. 41.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A1 Libertad	2
C1 Legalidad y Legitimidad	2
C2 Responsabilidad	2
C8 Participación	2
A5 Justicia	1
B1 Seguridad (Población)	1
B3 Bienestar General	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1

Artículo 10. Derecho a la posesión de armas para salvaguardar la seguridad.

Se trata de un derecho de los ciudadanos para salvaguardar la seguridad de su persona, familia y bienes patrimoniales, señala los límites respecto al tipo de armas y acota el espacio donde se pueden tener. Es vinculante con el artículo 21.

En este artículo sólo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Población)	1
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1

Artículo 11. Derecho de tránsito y de asilo

Esta norma se refiere particularmente a la libertad de tránsito y de domicilio en el territorio nacional, y la muy importante facultad del Estado mexicano para proveer asilo a los perseguidos políticos o a aquellos migrantes desposeídos que por razones humanitarias sea preciso recibir y atender.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A1 Libertad	2
A5 Justicia	2
C1 Legalidad y Legitimidad	2
A2 Igualdad	1
A6 Dignidad	1
B1 Seguridad (Población)	1
C2 Responsabilidad	1
C3 División de Poderes	1
C5 Racionalidad	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1

Artículo 12. No reconocimiento de títulos nobiliarios.

El mandato es claro para salvaguardar la igualdad y dignidad de las personas al prohibir títulos de nobleza y sus derivados, sean para mexicanos o extranjeros en territorio nacional.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A2 Igualdad	1
A6 Dignidad	1
C2 Responsabilidad	1

Artículo 13. Prohibición de leyes privativas y tribunales especiales

Establece la igualdad de todo individuo ante la Ley; salvo lo relativo a los tribunales militares, que deben juzgar aquellos actos cuya naturaleza castrense exige un rigor singular.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A2 Igualdad	1
A5 Justicia	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C3 División de Poderes	1

Artículo 14. No retroactividad y Principio de legalidad en la solución de controversias.

Esta norma regula la no retroactividad de la Ley para aplicar justicia en el orden criminal y/o civil pues se puede atentar contra el principio de la libertad y dignidad de las personas, derechos esenciales del ser humano.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	3
C3 División de Poderes	3
A1 Libertad	2
B1 Seguridad (Población)	2
C1 Legalidad y Legitimidad	2
A6 Dignidad	1

Artículo 15. Prohibición de tratados de extradición.

Esta norma refuerza los derechos humanos al invalidar la celebración de tratados de extradición para reos políticos o delincuentes extranjeros que hubieren cometido delitos del orden común en territorio nacional o para aquellos mexicanos delincuentes que hayan sufrido una condición de esclavitud en otros lugares. El artículo sufre de fallas en su redacción de manera que se presta a diversas interpretaciones, dando lugar a confusiones.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A1 Libertad	1
A6 Dignidad	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1

Artículo 16. Fundamentación y motivación de actos de molestia por autoridad competente. Protección de datos personales y garantías en causas penales, para la garantía de la seguridad personal.

Este mandato acota la posibilidad del abuso de autoridad, ya que señala el procedimiento específico para las autoridades administrativas y judiciales. Introduce el concepto de “delincuencia organizada”, el cual debe ser precisado en el ordenamiento respectivo para evitar la discrecionalidad.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
D8 Control	16	A6 Dignidad	3
A1 Libertad	13	A4 Autonomía	2
C1 Legalidad y Legitimidad	10	B1 Seguridad (Población)	2
A5 Justicia	9	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
C3 División de Poderes	9	B2 Estabilidad	1
D4 Regulación Operativa	9	B3 Bienestar General	1
C5 Racionalidad	7	C8 Participación	1
D5 Eficiencia	7	C9 Cooperación y Solidaridad	1
C2 Responsabilidad	5		

Artículo 17. Derecho a una justicia pronta y expedita y prohibición de prisión de la libertad por deudas civiles.

Esta disposición restringe el uso de la aplicación de la Ley a las instituciones judiciales, salvaguardando la libertad y enfatiza el imperio de la legalidad.

Incide en el Federalismo al corresponsabilizar a la Federación y los estados en la regulación operativa con eficacia y eficiencia, profesionalización y transparencia.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	8	C8 Participación	2
C1 Legalidad y Legitimidad	5	C9 Cooperación y Solidaridad	2
D4 Regulación Operativa	5	A1 Libertad	1
C3 División de Poderes	3	C6 Pluralidad	1
C4 Federalismo	2	D5 Eficiencia	1
C5 Racionalidad	2	D6 Eficacia	1
C7 Representatividad	2	D7 Transparencia	1

Artículo 18. Privativa de la libertad; de la organización penitenciaria y del sistema para menores infractores.

La reinserción social requiere de juicios de valor y por lo tanto de racionalidad en la impartición de la justicia. La prisión preventiva demanda diferenciar a los delincuentes pertenecientes a organizaciones tipificadas como de “delincuencia organizada”, garantizando su seguridad y dignidad.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	9	C1 Legalidad y Legitimidad	2
A6 Dignidad	7	A1 Libertad	1
B1 Seguridad (Población)	6	A2 Igualdad	1
C5 Racionalidad	5	A4 Autonomía	1
C4 Federalismo	3	C2 Responsabilidad	1
D4 Regulación Operativa	3	D8 Control	1

Artículo 19. Requisitos de detención ante autoridad judicial; prohibición de abusos en las cárceles.

Se profundiza la impartición de la justicia y el cumplimiento de penas que ameriten prisión preventiva o definitiva de acuerdo con las leyes y la racionalidad implicada en todo juicio de índole penal, pues está de por medio la libertad y dignidad de las personas.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	6
D4 Regulación Operativa	4
A1 Libertad	3
B1 Seguridad (Población)	3
C1 Legalidad y Legitimidad	3
C7 Representatividad	2
A6 Dignidad	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
B4 Desarrollo Sustentable	1
C3 División de Poderes	1
C5 Racionalidad	1

Artículo 20. Principios del proceso penal; Derechos de toda persona imputada y de la víctima u ofendido.

Este artículo establece los principios de aplicación del Derecho, en beneficio de las víctimas, y previene la impunidad. Señala la responsabilidad del ministerio público y de los jueces.

La regulación operativa está presente como medida de funcionalidad y de control en todo el proceso que, salvo las excepciones expresadas, habrá de ser pública y transparente.

Señala la oralidad de los juicios y la seguridad de la protección de los relacionados en los juicios: autoridades, imputados y víctimas.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	34	C5 Racionalidad	6
D4 Regulación Operativa	18	D7 Transparencia	6
C2 Responsabilidad	17	D8 Control	3
A2 Igualdad	11	A4 Autonomía	1
B1 Seguridad (Población)	11	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1
A1 Libertad	9	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
C1 Legalidad y Legitimidad	9	C7 Representatividad	1
A6 Dignidad	8	C9 Cooperación y Solidaridad	1

Artículo 21. Competencias para la investigación de delitos, el ejercicio de la acción penal (Ministerio Público) e imposición de penas (autoridad judicial). De las infracciones administrativas. De la función de Seguridad Pública.

La regla se refiere a todo lo concerniente a la Seguridad Pública en el cumplimiento de la justicia: principios, responsabilidades civiles, participación comunitaria, cumplimiento de compromisos internacionales, profesionalización, regulación operativa, eficacia, eficiencia y control constitucional y social, así como financiamiento, planeación y racionalidad.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	6	C5 Racionalidad	2
C2 Responsabilidad	6	C8 Participación	2
D4 Regulación Operativa	5	C9 Cooperación y Solidaridad	2
C3 División de Poderes	4	D5 Eficiencia	2
D1 Planeación	4	D8 Control	2
D3 Profesionalización	4	B1 Seguridad (Población)	1
A6 Dignidad	3	C1 Legalidad y Legitimidad	1
C4 Federalismo	3	D7 Transparencia	1
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	2		

Artículo 22. Penas prohibidas y reglas de la extinción de dominio.

Esta norma prohíbe la pena de muerte y todas aquellas prácticas contra la dignidad de las personas, previene la indebida afectación de sus bienes. Incide en procedimientos que permitan controlar adecuadamente la acción de la justicia para impedir abusos y corrupción en su ejercicio.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	6
C5 Racionalidad	5
D4 Regulación Operativa	5
A6 Dignidad	4
D1 Planeación	4
D3 Profesionalización	4
C2 Responsabilidad	2
C8 Participación	2
C9 Cooperación y Solidaridad	2
D5 Eficiencia	2
D8 Control	2
D7 Transparencia	1

Artículo 23. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Previene la posibilidad de mutar las resoluciones una vez emitidas y puestas en firme, con lo cual se reduce la discrecionalidad.

En este artículo sólo se una hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	1
C2 Responsabilidad	1
C5 Racionalidad	1

Artículo 24. Libertad de culto.

Establece la libertad de creencias religiosas y cultos respectivos conforme a la dignidad de las personas y al cumplimiento de la Ley. Esta norma requiere del control constitucional y la participación ciudadana para garantizar su cumplimiento.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D8 Control	3
A1 Libertad	2
C1 Legalidad y Legitimidad	2
C8 Participación	2
A6 Dignidad	1
B1 Seguridad (Población)	1
C3 División de Poderes	1

Artículo 25. Rectoría del Estado para garantizar el desarrollo nacional.

Está íntimamente vinculado a la rectoría del Estado en materia de desarrollo económico y social para salvaguardar la soberanía y la independencia nacional; otorga participación al sector social y privado, garantiza la justicia laboral y seguridad jurídica a los particulares.

Precisa las categorías y áreas de intervención del Estado y determina el grado de participación de los sectores social y privado en las tareas productivas.

Distingue el interés general que subordina a cualquier otro y le otorga al gobierno responsabilidades específicas para estabilizar los mercados.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
B4 Desarrollo Sustentable	6	A2 Igualdad	1
C8 Participación	4	A3 Independencia	1
C1 Legalidad y Legitimidad	3	A6 Dignidad	1
C2 Responsabilidad	3	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1
A1 Libertad	2	B3 Bienestar General	1
B1 Seguridad (Población)	2	C4 Federalismo	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	C9 Cooperación y Solidaridad	1
B2 Estabilidad	2	D1 Planeación	1
C5 Racionalidad	2	D4 Regulación Operativa	1

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

Se vincula al área de planeación “democrática”, ordena la confección del Plan Nacional de Desarrollo y sus modalidades incorporando al Congreso de la Unión e instrumentando con precisión las funciones del INEGI, con autonomía técnica, otorgándole su carácter de organismo público descentralizado.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	6
D1 Planeación	5
D4 Regulación Operativa	5
D3 Profesionalización	4
A3 Independencia	3
C5 Racionalidad	3
C8 Participación	3
C3 División de Poderes	2
C4 Federalismo	2
C6 Pluralidad	2
C7 Representatividad	2
D8 Control	2
A1 Libertad	1
A4 Autonomía	1
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1
B3 Bienestar General	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1
D7 Transparencia	1

Artículo 27. Bienes propiedad de la Nación.

La disposición abarca de varios temas, cuya complejidad es evidente. Define la propiedad de la Nación sobre los bienes físicos que la integran, y su facultad para cederla a particulares creando así la propiedad social y privada.

Establece la seguridad jurídica y la regulación operativa de los bienes nacionales, particulares y comunitarios, en el marco de los valores de independencia, autonomía, soberanía y justicia, la participación popular, el Federalismo, la División de Poderes, el Desarrollo Sustentable, la Responsabilidad, el Bienestar General, etc.

Se da lugar a la estabilidad y seguridad del país como un todo, considerando al Estado como una conjugación del espacio público cuya responsabilidad recae en el gobierno, la sociedad organizada y la ciudadanía por igual.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	39
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	27
C1 Legalidad y Legitimidad	24
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	15
B4 Desarrollo Sustentable	11
A5 Justicia	9
B1 Seguridad (Población)	9
C2 Responsabilidad	9
B2 Estabilidad	8
C4 Federalismo	8
A4 Autonomía	7
B3 Bienestar General	6
A3 Independencia	5
C5 Racionalidad	4
A6 Dignidad	3
D8 Control	3
C3 División de Poderes	2
C8 Participación	2
D7 Transparencia	2
C7 Representatividad	1
D1 Planeación	1
D5 Eficiencia	1
D6 Eficacia	1

Artículo 28. Prohibición de monopolios y protección del patrimonio y justificación de la actuación económica del Estado.

Se define la participación directa del Estado en la economía, así como la regulación del proceso económico. Pone especial acento en el papel del gobierno de México en la estabilidad del país al grado de estipular la posible responsabilidad de juicio político para sus dirigentes. Señala cuales no pueden ser considerados monopolios o actividades monopólicas, protege a los sindicatos, cooperativas y otro tipo de organizaciones colectivos para equilibrar producción-trabajo-consumo y además estimula la creación cultural al garantizar la protección a la autoría y la innovación al establecer el principio del derecho de patentes.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
B2 Estabilidad	8
D4 Regulación Operativa	8
B1 Seguridad (Población)	7
A5 Justicia	6
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	6
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	5
B3 Bienestar General	5
C1 Legalidad y Legitimidad	5
C5 Racionalidad	5
D2 Innovación	3
D5 Eficiencia	3
D8 Control	3
C2 Responsabilidad	2
C3 División de Poderes	2
D1 Planeación	2
D6 Eficacia	2
D7 Transparencia	2
A3 Independencia	1
B4 Desarrollo Sustentable	1
C4 Federalismo	1
C7 Representatividad	1
D3 Profesionalización	1

Artículo 29. Restricción o suspensión de derechos y garantías constitucionales.

La norma se refiere a la medida, la forma, la legalidad y otros elementos colaterales, derivadas de la suspensión de garantías, cuidando paralelamente la garantía de los derechos humanos y prohibiendo en forma explícita la pena de muerte; establece las facultades de cada Poder Público para tal efecto.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C3 División de Poderes	3
A6 Dignidad	2
C1 Legalidad y Legitimidad	2
D4 Regulación Operativa	2
A1 Libertad	1
A2 Igualdad	1
A5 Justicia	1
B1 Seguridad (Población)	1
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
C2 Responsabilidad	1
C5 Racionalidad	1
D7 Transparencia	1

Capítulo II

De los Mexicanos

Artículo 30. La nacionalidad mexicana.

Se refiere a la nacionalidad vinculada a la de los padres y/o al territorio donde nace un mexicano y hasta el domicilio donde habitan los mexicanos por nacimiento y/o naturalización.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Población)	6
C5 Racionalidad	2
A1 Libertad	1
A2 Igualdad	1
A4 Autonomía	1
C2 Responsabilidad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 31. Obligaciones de los mexicanos.

Tiene que ver con la responsabilidad ciudadana para preservar los valores de la nación y la viabilidad como país; se refiere a las obligaciones de cada ciudadano.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A1 Libertad	1
A2 Igualdad	1
A3 Independencia	1
A4 Autonomía	1
A5 Justicia	1
A6 Dignidad	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
B4 Desarrollo Sustentable	1
C2 Responsabilidad	1
C4 Federalismo	1
C5 Racionalidad	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1

Artículo 32. Preferencia de los mexicanos frente a los extranjeros en igualdad de circunstancias.

Protege los derechos de los mexicanos frente a los extranjeros; refuerza la identidad nacional y garantizar la autonomía y la seguridad del país en la globalidad.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A4 Autonomía	3
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	3
A1 Libertad	1
A2 Igualdad	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
C5 Racionalidad	1
D4 Regulación Operativa	1

Capítulo III

De los Extranjeros

Artículo 33. La calidad de extranjero.

Se compromete a respetar los derechos humanos y otras garantías individuales para los extranjeros en el territorio nacional, al tiempo que les prohíbe participar en la política interna.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A4 Autonomía	2
A1 Libertad	1
A2 Igualdad	1
A3 Independencia	1
A5 Justicia	1
A6 Dignidad	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
C2 Responsabilidad	1

Capítulo IV

De los Ciudadanos Mexicanos

Artículo 34. Calidad de ciudadano mexicano.

Define el concepto de ciudadanía en la República con el propósito de fijar responsabilidades a cada individuo, quien en tal carácter se compromete con la estabilidad y a coadyuvar en el cumplimiento de los fines del Estado.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Población)	3	A1 Libertad	1
C2 Responsabilidad	3	A3 Independencia	1
A2 Igualdad	2	B2 Estabilidad	1
A6 Dignidad	2	C7 Representatividad	1
B3 Bienestar General	2	C8 Participación	1
C1 Legalidad y Legitimidad	2	D8 Control	1
D4 Regulación Operativa	2		

Artículo 35. Prerrogativas de los ciudadanos mexicanos.

Se trata del derecho y a la vez obligación de los ciudadanos de votar y ser votado, como una prerrogativa es decir como manifestación libre de una voluntad de participar, de ser designado para cualquier empleo o comisión, de asociarse de ser escuchado y atendido por la autoridad.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	10	A3 Independencia	1
C8 Participación	8	A4 Autonomía	1
C1 Legalidad y Legitimidad	7	A6 Dignidad	1
C2 Responsabilidad	7	B1 Seguridad (Población)	1
C5 Racionalidad	5	B1 Seguridad (Bienes)	1
A1 Libertad	4	C6 Pluralidad	1
A2 Igualdad	4	D1 Planeación	1
C9 Cooperación y Solidaridad	3	D2 Innovación	1
A5 Justicia	2	D5 Eficiencia	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	D6 Eficacia	1
B3 Bienestar General	2	D7 Transparencia	1
C3 División de Poderes	2	D8 Control	1
C7 Representatividad	2		

Artículo 36. Obligaciones del ciudadano de la República.

Habla de las obligaciones del ciudadano para que el Estado posea, de acuerdo a las leyes, la información sobre su persona, actividades, condiciones de vida, etc.; con el fin de integrar el Registro Nacional de Ciudadanos para fines electorales, de catastro, de identificación, entre otros propósitos; información establecida como mandato para el Estado y cada ciudadano al ser considerado de interés público. Esta norma sólo se cumple parcialmente a través de varios registros parciales como: el padrón electoral, la CURP, el acta de nacimiento, identificaciones para el Sistema Nacional de Salud, el IMSS, el ISSSTE, la cartilla del servicio militar, el pasaporte, etc., esta fragmentación es así, posiblemente, porque de otra forma le brinda al Estado un control integral de cada ciudadano lo que atentaría contra los valores esenciales del pacto social y las garantías individuales.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	B1 Seguridad (Población)	1
C1 Legalidad y Legitimidad	2	B2 Estabilidad	1
C4 Federalismo	2	C2 Responsabilidad	1
C5 Racionalidad	2	C7 Representatividad	1
D8 Control	2	C9 Cooperación y Solidaridad	1
C8 Participación	2	D4 Regulación Operativa	1

Artículo 37. Pérdida de la nacionalidad mexicana.

Regula el mantenimiento de la nacionalidad mexicana para los nacidos en México y para los naturalizados, con el fin de proteger la unidad nacional, la soberanía y la seguridad de la República.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	5
D8 Control	4
A4 Autonomía	2
C1 Legalidad y Legitimidad	2
A1 Libertad	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
B1 Seguridad (Población)	1

Artículo 38. Suspensión de los derechos del ciudadano.

Trata de la pérdida de la ciudadanía por razones de incumplimiento de las obligaciones, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que amerite la pérdida de la libertad, durante el término que permanezca en prisión, por no ser parte de la sociedad, al ser vago o ebrio consuetudinario, por ser prófugo de la justicia o estar sentenciado. Al mismo tiempo el Estado asume la responsabilidad de la rehabilitación.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	7
D4 Regulación Operativa	7
D8 Control	7
A5 Justicia	6
C1 Legalidad y Legitimidad	2

Título Segundo

Capítulo I

De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

Es un artículo clave para entender la legitimidad del poder público al darle al pueblo el derecho inalienable de modificar o alterar su representación.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A1 Libertad	1
A3 Independencia	1
A4 Autonomía	1
A6 Dignidad	1
B1 Seguridad (Población)	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C7 Representatividad	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1

Artículo 40. El régimen político: República representativa, democrática y federal.

Sobre todo de la organización política de la República en una Federación, representativa y democráticamente configurada.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C4 Federalismo	1
C6 Pluralidad	1
C7 Representatividad	1

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. Régimen representativo. Bases para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Trata de la soberanía popular vinculada a la integración de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo) tanto en lo Federal como en el orden local; define la naturaleza, objetivos y el carácter de los partidos políticos; regula las elecciones, los procesos electorales, la autoridad que rige en torno a ellos; la participación popular, a los medios de comunicación; el financiamiento público, su control, distribución, evaluación y fiscalización; de la integración del Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral; del Servicio Profesional Electoral; de la Contraloría del IFE; de la participación en ello de la Cámara de Diputados; de las acciones de constitucionalidad; de los programas rectores de la democracia electoral; de las impugnaciones dentro de un sistema para tal efecto; en síntesis, de elecciones libres, confiables y determinantes para la República Mexicana.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	40
C1 Legalidad y Legitimidad	20
C5 Racionalidad	20
C8 Participación	19
C2 Responsabilidad	16
C3 División de Poderes	11
C6 Pluralidad	10
A2 Igualdad	9
C4 Federalismo	9
C7 Representatividad	8
D7 Transparencia	5
D8 Control	4
A1 Libertad	3
A3 Independencia	3
A4 Autonomía	3
B1 Seguridad (Población)	2
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2
B2 Estabilidad	2
D3 Profesionalización	2
D6 Eficacia	2
A5 Justicia	1
A6 Dignidad	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1
D5 Eficiencia	1

Título Segundo

Capítulo II

De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

Artículo 42. Definición e integración del territorio nacional.

Este precepto define lo que es el territorio nacional en el marco del federalismo.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	6
C4 Federalismo	6

Artículo 43. Partes integrantes de la federación.

El artículo establece la división política del territorio nacional, y consolida la existencia del Distrito Federal.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
C4 Federalismo	1

Artículo 44. EL Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

La norma determina la existencia de un Distrito Federal también denominado “Ciudad de México” como sede de los Poderes de la Unión y establece que en caso de trasladarlo a otro lugar, se erige el estado del Valle de México. Omite vincularlo al artículo 122.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C3 División de Poderes	1
C4 Federalismo	1
C5 Racionalidad	1

Artículo 45. Extensión y límites de los estados de la federación.

Nos señala que mientras no suceda lo contrario, el territorio actual de los Estados de la Federación, conserva su extensión y límites.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
B2 Estabilidad	1
C4 Federalismo	1
C5 Racionalidad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 46. Convenios entre las entidades federativas.

Crea las bases para la resolución de los posibles conflictos entre dos o más entidades federativas respecto de sus límites, dando parte al Senado de la República para que responda lo conducente, siendo su determinación inatacable.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2
C3 División de Poderes	2
C5 Racionalidad	2
C7 Representatividad	2
D4 Regulación Operativa	2

Artículo 47. Extensión del estado de Nayarit.

Determina que Nayarit (estado), tenga la extensión territorial y límites que (en 1917) ocupara el territorio de Tepic.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
C4 Federalismo	1

Artículo 48. Control del Gobierno de la Federación sobre bienes nacionales no continentales.

Se refiere a la jurisdicción del gobierno federal sobre la territorialidad con excepciones de algunas islas que están (por historia, usos y costumbres), bajo la jurisdicción de los estados.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A3 Independencia	1
A4 Autonomía	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
C3 División de Poderes	1
C4 Federalismo	1

Título Tercero

Capítulo I

De la División de Poderes

Artículo 49. División de Poderes.

Establece claramente la división del supremo poder de la federación, fijando límites a su ejercicio y determinando las facultades extraordinarias para algunos de los tres poderes conforme a esta Constitución.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
C3 División de Poderes	1
C4 Federalismo	1

Título Tercero

Capítulo II

Del Poder Legislativo

Artículo 50. Composición del Congreso General.

Determina la composición del Congreso General en dos cámaras legislativas, Diputados y Senadores.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C3 División de Poderes	1
C5 Racionalidad	1
D4 Regulación Operativa	1

Título Tercero,

Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 51. Composición de la Cámara de Diputados.

Se refiere a la composición de la Cámara de Diputados integrada por “representantes de la nación”, con lo cual se materializa la democracia representativa.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C3 División de Poderes	1
C5 Racionalidad	1
C7 Representatividad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 52. Integración de la Cámara de Diputados.

Se refiere a la integración específica de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, estableciendo la configuración de dos principios: el de mayoría relativa (un diputado por distrito uninominal en la fórmula de propietario/suplente distribuidos según el número de la población en toda la República) y el de representación proporcional por el sistema de listas regionales votados en circunscripciones (con el propósito de garantizar la pluralidad y darle espacio a las minorías).

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A2 Igualdad	1
B2 Estabilidad	1
C2 Responsabilidad	1
C3 División de Poderes	1
C4 Federalismo	1
C5 Racionalidad	1
C6 Pluralidad	1
C7 Representatividad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 53. Demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales y cinco circunscripciones plurinominales.

Profundiza sobre la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, estableciendo 300 distritos uninominales por 200 de representación proporcional (60% y 40% respectivamente) dividiendo esta última en cinco circunscripciones de acuerdo con lo que dispone el COFIPE.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C4 Federalismo	2
D4 Regulación Operativa	2
B1 Seguridad (Población)	1
B2 Estabilidad	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C7 Representatividad	1
C8 Participación	1

Artículo 54. Elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional.

Este artículo está destinado a regular la participación de partidos minoritarios en bien de la estabilidad política del país y para salvaguardar el predominio de la mayoría de acuerdo con la voluntad popular. Establece la frontera de un 8% para la representación de un solo partido político

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C7 Representatividad	7
C5 Racionalidad	6
D4 Regulación Operativa	5
C8 Participación	3
A2 Igualdad	2
B2 Estabilidad	2
C1 Legalidad y Legitimidad	2
C2 Responsabilidad	1

Artículo 55. Requisitos para ser diputado.

Señala los requisitos y limitaciones para ser electo como Diputado Federal. Afirma el principio de la no reelección para el periodo inmediato con sus particularidades para los suplentes.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	11
D4 Regulación Operativa	11
A4 Autonomía	6
C4 Federalismo	4
C3 División de Poderes	3
A1 Libertad	1
A2 Igualdad	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1

Artículo 56. Integración de la Cámara de Senadores

Establece la fórmula para integrar la Cámara de Senadores con sus limitaciones.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A4 Autonomía	3
C2 Responsabilidad	3
C3 División de Poderes	3
D4 Regulación Operativa	3
A2 Igualdad	2

Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Previne la integridad del Cuerpo Legislativo en el caso de ausencia prolongada o definitiva de los titulares.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A4 Autonomía	1
C2 Responsabilidad	1
C3 División de Poderes	1
C4 Federalismo	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 58. Requisitos para ser Senador.

Indica los requisitos que debe cumplir un ciudadano para desempeñar el cargo de Senador. Se destaca el de la edad mínima que es de 25 años.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A4 Autonomía	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 59. No reelección de diputados y senadores.

Reafirma el principio de NO reelección para el periodo inmediato.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A2 Igualdad	2
A4 Autonomía	2
C2 Responsabilidad	2
C5 Racionalidad	2

Artículo 60. Declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores.

Establece la forma de dar validez a la integración del Congreso General; garantiza la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en caso de impugnaciones a los comicios federales.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A4 Autonomía	3
A5 Justicia	2
A2 Igualdad	1
B2 Estabilidad	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C3 División de Poderes	1
C4 Federalismo	1
C7 Representatividad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 61. Fuero constitucional de los miembros del Congreso e inviolabilidad del recinto legislativo.

Norma sobre todo la libertad y autonomía de los congresistas en cuanto a las opiniones que manifiesten al tiempo que responsabiliza a las presidencias de las cámaras de Senadores y Diputados del uso de esa libertad y garantiza la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A1 Libertad	2
A4 Autonomía	2
C2 Responsabilidad	2
B2 Estabilidad	1
C3 División de Poderes	1

Artículo 62. Prohibición a los legisladores a desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados.

Determina como única ocupación para los legisladores propietarios y suplentes, el desempeño de su cargo; asimismo establece la sanción de la pérdida de la representación cuando se viole esta disposición.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	1
C7 Representatividad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 63. Quórum para la apertura de sesiones en el Congreso y sanciones por inasistencia.

Esta disposición trata sobre la integración del quórum de las Cámaras y la responsabilidad que para ello recae en los representantes populares electos y los partidos políticos que los postularon.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	4	C3 División de Poderes	1
C2 Responsabilidad	2	C4 Federalismo	1
A2 Igualdad	1	C7 Representatividad	1
B2 Estabilidad	1	C8 Participación	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1		

Artículo 64. Inasistencias de diputados y senadores.

Continúa acerca de la responsabilidad de los representantes populares, en este caso estableciendo la sanción procedente a los faltistas sin causa justificada.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	1
C7 Representatividad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 65. Inicios de los periodos de sesiones.

Esta norma borda alrededor de las sesiones ordinarias del Congreso y remite a su Ley Orgánica para organizar su funcionalidad.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C8 Participación	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 66. Duración y conclusión de los periodos de las sesiones ordinarias del Congreso.

Determina la duración de cada periodo de sesiones ordinarias (el primero del 1° de septiembre al 15 de diciembre, excepto el del primer año de gobierno del Presidente de la República que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre; y el segundo periodo, de febrero a abril de cada año). Cuando las dos cámaras no estuvieran de acuerdo en terminar las sesiones, resolverá el Presidente de la República.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	2
C3 División de Poderes	2
D4 Regulación Operativa	2
C9 Cooperación y Solidaridad	1

Artículo 67. Sesiones extraordinarias del Congreso.

Determina la convocatoria a periodos extraordinarios e introduce la responsabilidad que para el efecto recae en la Comisión Permanente.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	1
C5 Racionalidad	1
C7 Representatividad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 68. Residencia de las dos Cámaras.

Se refiere a la residencia de las cámaras legisladoras, regulando lugar, en su caso traslado, tiempos y modos de la operación, y dando participación al Ejecutivo para el caso de resolver algún diferendo.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	1
C3 División de Poderes	1
C7 Representatividad	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 69. Informe del estado general de la administración pública del país.

Se refiere a la rendición de cuentas mediante el informe anual que el Presidente de la República debe presentar ante el Congreso de la Unión, la facultad del legislativo para analizarlo, incluso mediante el llamado a los Secretarios de Estado, al titular de la Procuraduría General de la República y solicitar, en su caso, la ampliación de la información.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	2
C3 División de Poderes	2
D4 Regulación Operativa	2
D7 Transparencia	2
C1 Legalidad y Legitimidad	1

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o decreto. Ley Orgánica del Congreso General

Se refiere a la independencia y autonomía del Congreso para garantizar la libertad de expresión de las distintas corrientes ideológicas representadas por los diferentes partidos políticos bajo las reglas establecidas en su propia Ley sin intervención de ningún otro poder.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	4
D2 Innovación	4
A3 Independencia	3
A4 Autonomía	3
A1 Libertad	1
C6 Pluralidad	1
C7 Representatividad	1

Título Tercero, Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección II

De la Iniciativa y Formación de las leyes

Artículo 71. Derecho de iniciar leyes o decretos; iniciativa preferente.

Regula el proceso de iniciativa de leyes y/o decretos; faculta a los responsables y establece el procedimiento sujeto a los necesarios trámites determinados por la Ley del Congreso y su Reglamento.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	5
C2 Responsabilidad	4
C8 Participación	4
D4 Regulación Operativa	4
C3 División de Poderes	2
C5 Racionalidad	2
A4 Autonomía	1
C4 Federalismo	1

Artículo 72. Proceso Legislativo.

Versa sobre el procedimiento de la formación de leyes y decretos por el Congreso de la Unión, instaure reglas para los trámites y tareas de las dos cámaras.

Señala el turno primero a la Cámara de Diputados en caso de empréstitos, contribuciones, impuestos y reclutamiento de tropas; aunque privilegia la División de Poderes, señala claros límites al Ejecutivo para formular observaciones en tanto que el Legislativo asuma funciones de cuerpo electoral, de jurado o de declaración de acusación de altos funcionarios federales en caso de delitos oficiales.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	13
D4 Regulación Operativa	12
C3 División de Poderes	11
C9 Cooperación y Solidaridad	11

Título Tercero

Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección III

De las Facultades del Congreso

Artículo 73. Facultades del Congreso.

Se refiere a las facultades del Congreso, poniendo énfasis en la autonomía del Congreso, el federalismo, la legalidad y legitimidad y una enorme carga en la regulación operativa, porque aborda la distribución de funciones entre la Federación y las entidades federativas.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	46
C4 Federalismo	30
C1 Legalidad y Legitimidad	24
C5 Racionalidad	21
C3 División de Poderes	19
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	18
A4 Autonomía	13
B4 Desarrollo Sustentable	13
B3 Bienestar General	12
C2 Responsabilidad	12
A5 Justicia	6
B1 Seguridad (Población)	6
D1 Planeación	6
D8 Control	6
C8 Participación	5
C9 Cooperación y Solidaridad	5
D3 Profesionalización	4
B2 Estabilidad	3
D2 Innovación	3
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	2
D5 Eficiencia	2
D6 Eficacia	2
D7 Transparencia	1

Artículo 74. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; enfatiza en las cuestiones del presupuesto, de la cuenta pública y la fiscalización del uso de los recursos. Así mismo, le confiere la capacidad de procedencia del desafuero en caso de la necesidad de que servidores públicos sean presumiblemente responsables penales ante la Ley y también de que se inicie un juicio político en términos de la propia Constitución.

Es también, la responsable de publicitar en Bando Solemne la declaratoria de Presidente Electo, realizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Este artículo es ejemplo de la simbiosis entre la política y la Administración Pública.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D8 Control	12
D4 Regulación Operativa	11
C3 División de Poderes	10
C2 Responsabilidad	9
C5 Racionalidad	6
D6 Eficacia	6
C1 Legalidad y Legitimidad	5
D5 Eficiencia	5
D7 Transparencia	5
D1 Planeación	4
C9 Cooperación y Solidaridad	3
C4 Federalismo	2
C7 Representatividad	2

Artículo 75. Señalamiento en el presupuesto federal de las retribuciones de los cargos públicos.

Trata de la racionalidad que debe prevalecer para fijar las remuneraciones de los servidores públicos establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	2
C3 División de Poderes	2
D3 Profesionalización	2
D4 Regulación Operativa	2
D5 Eficiencia	2
D6 Eficacia	2
D7 Transparencia	2
D8 Control	2
C2 Responsabilidad	1
C5 Racionalidad	1
D1 Planeación	1

Artículo 76. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

Trata de las facultades exclusivas del Senado focalizando las de la Soberanía Nacional y la vigencia del Federalismo, así como acotar las facultades del Ejecutivo en el nombramiento del Procurador General, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Embajadores, Cónsules y otros altos funcionarios.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
C3 División de Poderes	12	C7 Representatividad	2
C2 Responsabilidad	10	C9 Cooperación y Solidaridad	2
D4 Regulación Operativa	10	A5 Justicia	1
C4 Federalismo	6	B1 Seguridad (Población)	1
C5 Racionalidad	6	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	5	B4 Desarrollo Sustentable	1
C1 Legalidad y Legitimidad	4	C8 Participación	1
B2 Estabilidad	3	D3 Profesionalización	1

Artículo 77. Competencia de las Cámaras, sin intervención de la otra.

Se refiere a la autonomía de cada una de las cámaras y da pie a la regulación operativa para hacerla efectiva. Así mismo, le faculta a convocar elecciones para suplir vacantes por mayoría relativa salvo en el año final del ejercicio.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	4	D7 Transparencia	2
A4 Autonomía	3	D8 Control	2
C2 Responsabilidad	2	C1 Legalidad y Legitimidad	1
C3 División de Poderes	2	C7 Representatividad	1
C5 Racionalidad	2	C8 Participación	1
D5 Eficiencia	2	D3 Profesionalización	1
D6 Eficacia	2		

Título Tercero

Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección IV

De la Comisión Permanente

Artículo 78. La Comisión Permanente del Congreso.

Trata de la responsabilidad del Congreso mediante la integración de la Comisión Permanente, para garantizar la estabilidad y la marcha del país con la presencia permanente de la Legislatura Federal.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
B2 Estabilidad	9
C2 Responsabilidad	9
C3 División de Poderes	8
D4 Regulación Operativa	5
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2
B1 Seguridad (Población)	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C4 Federalismo	1
D8 Profesionalización	1

Título Tercero

Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección V

De la Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 79. De la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

Precisa la función de la Auditoría Superior de la Federación enfatizando su carácter autónomo y su acción y facultades de control sobre los Poderes de la Unión e integrantes de la Federación y en general entidades públicas que reciban recursos presupuestales sujetos a revisión; se extiende a la comprensión de su independencia y posición objetiva y profesional.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D8 Control	21
D4 Regulación Operativa	20
C2 Responsabilidad	14
D7 Transparencia	14
C3 División de Poderes	13
D1 Planeación	13
D5 Eficiencia	13
D6 Eficacia	13
D3 Profesionalización	11
C1 Legalidad y Legitimidad	9
C5 Racionalidad	7
C9 Cooperación y Solidaridad	5
A4 Autonomía	3
A5 Justicia	1
C4 Federalismo	1
D2 Innovación	1

Título Tercero

Capítulo III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 80. Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, el Presidente.

Se refiere al carácter presidencial del Sistema Político Mexicano, otorgándole el adjetivo de “Supremo Poder” convirtiendo al individuo que ocupe el cargo en Jefe de Estado y de Gobierno.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
C3 División de Poderes	1
C4 Federalismo	1

Artículo 81. Elección del Presidente.

Determina el carácter democrático electoral para elegir al Presidente de la República.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C5 Racionalidad	1
C7 Representatividad	1
C8 Participación	1

Artículo 82. Requisitos para ser Presidente.

Establece la regulación operativa para ser Presidente de la República, cuidando los principios de legalidad y legitimidad, resguardando la autonomía de los Poderes públicos y la responsabilidad.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	5
A4 Autonomía	3
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1

Artículo 83. Duración del encargo de Presidente.

Establece el principio absoluto de No Reección del Presidente de la República.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
B2 Estabilidad	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
C7 Representatividad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 84. Falta absoluta del Presidente de la República.

Este artículo previene el vacío de poder en eventual caso de ausencia del Titular del Ejecutivo, regula los procedimientos y otorga al Congreso la facultad de nombrar Presidente interino, provisional o sustituto, según sea el caso, y convocar a elecciones para elegir a un nuevo Presidente.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	6
C3 División de Poderes	6
C7 Representatividad	6
D4 Regulación Operativa	6
B2 Estabilidad	3
C8 Participación	3
C1 Legalidad y Legitimidad	2

Artículo 85. Falta temporal del Presidente de la República.

Profundiza la regulación de la falta temporal o absoluta del Presidente de la República, dando la facultad al Congreso de la Unión para que proceda en los términos de este artículo vinculado al anterior.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
B2 Estabilidad	4
C1 Legalidad y Legitimidad	4
C2 Responsabilidad	4
C3 División de Poderes	4
C7 Representatividad	4
D4 Regulación Operativa	3

Artículo 86. Renuncia al cargo de Presidente de la República.

Este precepto es fundamental para la estabilidad política del país.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
B2 Estabilidad	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
C3 División de Poderes	1
C7 Representatividad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 87. Protesta al cargo de Presidente de la República.

Describe la forma y fondo que implica la responsabilidad de ejercer el cargo de Presidente de la República en la protesta constitucional del mismo.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2
B2 Estabilidad	2
C1 Legalidad y Legitimidad	2
C2 Responsabilidad	2
C3 División de Poderes	2
C7 Representatividad	2
C8 Cooperación y Solidaridad	2
D4 Regulación Operativa	2
C5 Racionalidad	1

Artículo 88. Ausencias del Presidente en el territorio nacional.

Se refiere a las ausencias del Presidente de la República del territorio nacional, informando al Senado o a la Comisión Permanente de los motivos cuando se trate hasta de siete días; más tiempo, requiere del permiso de ambas cámaras.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
B2 Estabilidad	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
C3 División de Poderes	1
C5 Racionalidad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 89. Facultades y obligaciones del Presidente.

Este precepto establece las facultades del Presidente de la República, que le dan el carácter de Jefe de Estado, de Gobierno y de las fuerzas armadas; ratifica la supremacía del Ejecutivo, sobre los otros dos poderes y la coordinación entre ambos.

Se trata de un sistema presidencialista que obra en favor de la estabilidad de la nación y, así mismo, de los principios de las relaciones exteriores para facilitar la solidaridad y cooperación en el concierto internacional, preservando la autonomía e independencia sin renunciar a una efectiva participación.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	14	C9 Cooperación y Solidaridad	3
C2 Responsabilidad	12	D3 Profesionalización	3
C1 Legalidad y Legitimidad	9	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	2
C5 Racionalidad	9	A1 Libertad	1
B2 Estabilidad	9	A2 Igualdad	1
C3 División de Poderes	8	A3 Independencia	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	8	A4 Autonomía	1
D5 Eficiencia	5	A6 Dignidad	1
D6 Eficacia	5	B3 Bienestar General	1
C7 Representatividad	4	C4 Federalismo	1
A5 Justicia	4	C8 Participación	1
B1 Seguridad (Población)	4	D8 Control	1

Artículo 90. Estructura de la Administración Pública Federal.

Se refiere a la organización de la administración pública federal para atender los negocios del orden administrativo. Crea las secretarías de “Estado” y las entidades “Paraestatales” y dispone la posibilidad de intervención del Ejecutivo Federal en ellas.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C3 División de Poderes	2
C5 Racionalidad	2
D4 Regulación Operativa	2
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
D1 Planeación	1
D2 Innovación	1
D8 Control	1

Artículo 91. Requisitos para ser Secretario del Despacho.

Establece los requisitos para ser Secretario del “Despacho” (no de “Estado”).

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	1
C5 Racionalidad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 92. Refrendo ministerial.

Señala que la normativa administrativa emitida por el Presidente deberá estar firmada por el Secretario de “Estado” (no del “Despacho”) con responsabilidad sobre el asunto de que se trate.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
C5 Racionalidad	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 93. Rendición de cuentas de los Secretarios del Despacho al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Se refiere al control que el Congreso tiene respecto de la acción administrativa de los Secretarios de “Despacho” y de los titulares de entidades paraestatales, en los términos establecidos por la Ley del Congreso.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	4
C3 División de Poderes	4
C9 Cooperación y Solidaridad	4
D4 Regulación Operativa	4
D8 Control	4
C1 Legalidad y Legitimidad	1

Título Tercero

Capítulo IV

Del Poder Judicial

Artículo 94. El ejercicio del Poder Judicial de la Federación.

Se refiere a la integración y funcionamiento general del Poder Judicial de la Federación con especificidades respecto de la responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	12
A5 Justicia	10
C2 Responsabilidad	8
D3 Profesionalización	7
C1 Legalidad y Legitimidad	6
D1 Planeación	3
D8 Control	3
B1 Seguridad (Población)	2
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2
C5 Racionalidad	2
D5 Eficiencia	2
D6 Eficacia	2
D7 Transparencia	2
A6 Dignidad	1
C3 División de Poderes	1
D2 Innovación	1
C4 Federalismo	

Artículo 95. Requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Trata de los requisitos para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con énfasis en la profesionalización, en las cualidades éticas y la capacidad administrativa de los mismos.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	8
A5 Justicia	5
D3 Profesionalización	5
A6 Dignidad	2
C2 Responsabilidad	2
A4 Autonomía	1
D5 Eficiencia	1
D6 Eficacia	1
D7 Transparencia	1

Artículo 96. Nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Marca los requisitos personales y profesionales de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y el método de su nombramiento dentro de una dinámica interactiva entre el Ejecutivo Federal y el Senado de la República.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	2
C2 Responsabilidad	2
C3 División de Poderes	2
D4 Regulación Operativa	2
D8 Control	2

Artículo 97. Nombramiento y adscripción de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

Fija la división de responsabilidades entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura en cuanto a la designación de magistrados de circuito y los jueces de distrito; señala la fórmula de toma de protesta de los Ministros ante el Senado y a los Magistrados y Jueces de distrito les señala la obligación de protestar ante la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	6
D4 Regulación Operativa	5
C1 Legalidad y Legitimidad	3
D3 Profesionalización	3
D8 Control	2
A4 Autonomía	1
C2 Responsabilidad	1
C3 División de Poderes	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1
D7 Transparencia	1

Artículo 98. Falta de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Regula las medidas en caso de ausencia de los ministros de la Suprema Corte, dentro de una interacción entre el Ejecutivo, Legislativo y el Poder Judicial.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	4
C3 División de Poderes	4
D4 Regulación Operativa	4

Artículo 99. El Tribunal Electoral.

Establece las reglas para integrar el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sus requisitos y alcances. Lo primordial radica en que sus resoluciones son definitivas e inatacables, lo que provee al sistema político de estabilidad en cuanto a las decisiones que se manifiestan en el proceso electoral y les confiere legalidad y legitimidad.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	21
C2 Responsabilidad	19
C1 Legalidad y Legitimidad	14
A5 Justicia	11
C3 División de Poderes	7
D8 Control	7
B2 Estabilidad	6
D3 Profesionalización	6
C4 Federalismo	4
C7 Representatividad	3
D5 Eficiencia	3
D6 Eficacia	3
D7 Transparencia	3
C8 Participación	2
B1 Seguridad (Población)	1
C6 Pluralidad	1
D1 Planeación	1

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal.

Se refiere a la naturaleza y objeto del Consejo de la Judicatura Federal con el objeto de garantizar imparcialidad en el Poder Judicial, efectividad, independencia y autonomía.

Enfatiza en la responsabilidad frente a las demandas del día a día, dejando a la Suprema Corte de Justicia un papel más normativo que operativo.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	10
A5 Justicia	8
C2 Responsabilidad	7
D8 Control	6
A4 Autonomía	5
D3 Profesionalización	3
D5 Eficiencia	3
D6 Eficacia	3
C1 Legalidad y Legitimidad	2
D2 Innovación	2
D7 Transparencia	2
A3 Independencia	1
C3 División de Poderes	1
C5 Racionalidad	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1
D1 Planeación	1

Artículo 101. Exclusividad laboral de los miembros del Poder Judicial.

Este ordenamiento regula el tipo de responsabilidad que adquieren y a la cual se comprometen los integrantes del Poder Judicial, para garantizar su entrega exclusiva a las actividades relacionadas con la provisión de la justicia atendiendo a criterios de autonomía e independencia.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	5
D8 Control	5
A3 Independencia	4
A4 Autonomía	4
C2 Responsabilidad	4
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C3 División de Poderes	1
C5 Racionalidad	1
C7 Representatividad	1

Artículo 102. El Ministerio Público de la Federación y los organismos de protección de los derechos humanos.

Este ordenamiento conjunta la procuración de justicia a través del Ministerio Público de la federación; señala las responsabilidades del Procurador General de la República y somete su nombramiento a una interacción entre el Ejecutivo Federal y el Senado de la República. Vincula las funciones y responsabilidades de la Procuraduría General de la República a las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su operatividad con el fin de proteger la dignidad de las personas en la procuración de justicia y garantizar su efectividad y transparencia.

Igualmente, el artículo contempla el sistema de protección jurisdiccional de los Derechos Humanos.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	15	D3 Profesionalización	3
C2 Responsabilidad	9	C8 Participación	2
C3 División de Poderes	8	C9 Cooperación y Solidaridad	2
D8 Control	8	D7 Transparencia	2
A4 Autonomía	6	A3 Independencia	1
C1 Legalidad y Legitimidad	6	C5 Racionalidad	1
A5 Justicia	5	C7 Representatividad	1
A6 Dignidad	3	D5 Eficiencia	1
C4 Federalismo	3	D6 Eficacia	1

Artículo 103. Controversias competencia de los Tribunales de la Federación.

Esta norma instituye dos protecciones: los Derechos Humanos de la población y las potestades de la Federación, de los Estados y el Distrito Federal. Señala la responsabilidad que al respecto corresponde a los tribunales de la federación.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C4 Federalismo	3
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2
D5 Eficiencia	2
A1 Libertad	1
A2 Igualdad	1
A5 Justicia	1
A6 Dignidad	1
B1 Seguridad (Población)	1
C2 Responsabilidad	1

Artículo 104. Asuntos que conocerán los Tribunales de la Federación.

Este artículo regula sobre todo el orden federal y constitucional para su normal funcionamiento; involucra a los poderes públicos incluyendo lo relativo a los miembros del cuerpo diplomático y consular. Le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la responsabilidad de la resolución de las controversias constitucionales relacionadas con el orden jurídico, a excepción de la materia electoral y otros asuntos establecidos en el art. 16 de la Constitución.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	7
C4 Federalismo	5
A5 Justicia	4
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	3
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C5 Racionalidad	1
D4 Regulación Operativa	7

Artículo 105. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Establece las competencias de la Suprema Corte de Justicia determina la especialización de la Corte dotándole de atribuciones como Tribunal Constitucional encargado de dirimir los conflictos entre poderes y ámbitos de gobierno, así como atender las acciones de inconstitucionalidad que pudieran presentar las leyes emitidas por los congresos federal y locales.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	29
D4 Regulación Operativa	27
C2 Responsabilidad	17
C4 Federalismo	14
C3 División de Poderes	11
A5 Justicia	5
C7 Representatividad	3
C8 Participación	3
C5 Racionalidad	1

Artículo 106. Resolución de controversias entre Tribunales.

Se refiere a la aplicación de la justicia en el marco del federalismo, respecto de las controversias suscitadas en razón de la competencia federal o local.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
C4 Federalismo	1

Artículo 107. Procedimientos para resolver las controversias referidas en el artículo 103 de la Constitución.

Esta disposición regula la intervención del Poder Judicial en los casos de controversias constitucionales y su interpretación, así como todo lo relativo al juicio de amparo en materia civil, penal, laboral y administrativa, otorgándole al quejoso la iniciativa para actuar en contra de actos de autoridad en perjuicio de particulares o de la sociedad organizada colectivamente en los términos de esta misma Constitución.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	49
A5 Justicia	48
D4 Regulación Operativa	48
C2 Responsabilidad	45
C3 División de Poderes	8
B1 Seguridad (Población)	7
C4 Federalismo	6
C5 Racionalidad	5
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	4
B3 Bienestar General	3
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
B4 Desarrollo Sustentable	1
B2 Estabilidad	

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

Artículo 108. Señalamiento de quienes son servidores públicos; responsabilidades del Presidente de la República, Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de Tribunales locales e integrantes de Consejos de Judicatura locales.

Lo primero que apunta esta disposición es el señalamiento de los sujetos obligados o sujetos al régimen de responsabilidades como servidores públicos federales, estatales y municipales, pertenecientes a los poderes públicos. Fortalece el sistema presidencialista de México. Sobre el particular, el titular del Ejecutivo Federal solo podrá ser imputado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria o delitos graves del orden común.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	4
C3 División de Poderes	4
D8 Control	4
C4 Federalismo	2
A5 Justicia	1
A6 Dignidad	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
D7 Transparencia	1

Artículo 109. Previsiones que deben contener las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

Este precepto introduce varios aspectos de control para los servidores públicos respecto de su responsabilidad: juicio político, sanciones penales y administrativas; así mismo, protege la libertad de expresión, detalla los preceptos éticos de comportamiento político-administrativo: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de cargos públicos en función de los intereses públicos fundamentales. Introduce el concepto de enriquecimiento ilícito, delito por el que cualquier servidor público podrá ser procesado en los términos legales aplicables. Otorga a la ciudadanía la posibilidad de iniciar un juicio.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D8 Control	7
C3 División de Poderes	6
D4 Regulación Operativa	6
A5 Justicia	5
C1 Legalidad y Legitimidad	5
C2 Responsabilidad	5
D5 Eficiencia	3
A6 Dignidad	1
B1 Seguridad (Población)	1
C4 Federalismo	1
C5 Racionalidad	1
C8 Participación	1

Artículo 110. Sujetos, sanciones y procedimiento de juicio político.

Se regula el juicio político y se aclara su aplicación a los sujetos obligados con la intervención de las dos cámaras del Congreso de la Unión; la de Diputados (como fiscal) y la de Senadores (como Juez), cuyas resoluciones son inatacables.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	6
C2 Responsabilidad	6
D8 Control	6
D4 Regulación Operativa	5
A6 Dignidad	4
C1 Legalidad y Legitimidad	2
C3 División de Poderes	2
A4 Autonomía	1
C4 Federalismo	1

Artículo 111. Procedimiento para procedencia penal contra servidores públicos señalados en el propio artículo.

Establece la procedencia para actuar contra los servidores públicos que presumiblemente hubieran faltado a su responsabilidad, al cometer un delito, protegiendo los derechos que ellos tienen para atenderlas de acuerdo con su carácter de ciudadanos y funcionarios. De resultar culpable no debe haber lugar a la impunidad puesto que se trata de un cargo público que debe ejercerse dignamente.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	10
C2 Responsabilidad	10
D8 Control	10
D4 Regulación Operativa	9
A6 Dignidad	7
C1 Legalidad y Legitimidad	4
A4 Autonomía	2
C3 División de Poderes	2
C4 Federalismo	1

Artículo 112. Excepción a la declaración de procedencia.

Este artículo prevé que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando un servidor público, de los señalados por el artículo 111, cometa un delito estando separado de su encargo.

Este precepto previene la impunidad escudada en los cargos públicos.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A5 Justicia	2
C2 Responsabilidad	2
D4 Regulación Operativa	2
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C3 División de Poderes	1

Artículo 113. Contenido de las leyes de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Se establece la responsabilidad del Estado.

Implanta la responsabilidad administrativa; fija los principios éticos de actuación de los servidores públicos e introduce la responsabilidad del Estado respecto de actos u omisiones en perjuicio de los particulares.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	2
C2 Responsabilidad	2
D4 Regulación Operativa	2
A6 Dignidad	1
B1 Seguridad (Población)	1
C5 Racionalidad	1

Artículo 114. Se establece el periodo para entablar el procedimiento de juicio político. Se señala la prescripción para la responsabilidad penal y administrativa.

Este precepto sobre todo fija los plazos de prescripción de los delitos presuntamente cometidos por el o los servidores públicos, remitiendo el criterio a lo señalado en las leyes aplicables en materia administrativa o penal.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	3
D4 Regulación Operativa	3
C1 Legalidad y Legitimidad	2
A5 Justicia	1
C5 Racionalidad	1

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 115. Se establecen las Bases del Municipio.

Se refiere a la complejidad que representa el gobierno municipal con todas sus variantes de concepción y operación del federalismo, la división de poderes y la pluralidad que representa en ayuntamientos. Su redacción obedece a una evolución histórica que no se compadece de la realidad; sin embargo, es destacable su reconocimiento como orden de gobierno, base de una evolución más objetiva.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	44	D2 Innovación	4
C5 Racionalidad	28	D3 Profesionalización	4
C4 Federalismo	27	D5 Eficiencia	4
C1 Legalidad y Legitimidad	20	D6 Eficacia	4
A4 Autonomía	19	C9 Cooperación y Solidaridad	3
D8 Control	16	D7 Transparencia	3
C3 División de Poderes	14	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2
D1 Planeación	13	A5 Justicia	1
B4 Desarrollo Sustentable	7	B1 Seguridad (Población)	1
C2 Responsabilidad	6	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1
C7 Representatividad	5	B3 Bienestar General	1
C8 Participación	5		

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 116. Normas para la organización del poder público de los estados de la Federación

Este artículo regula todo lo concerniente a la integración gubernamental de los estados, su actuación en todo aquello que no le compete a la federación, la coordinación con la federación y los municipios, entre otros aspectos con la finalidad de proteger y precisar el principio del Federalismo, lo cual se complementa con disposiciones diversas contenidas en esta Constitución.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	36
C4 Federalismo	27
C2 Responsabilidad	22
C1 Legalidad y Legitimidad	21
C7 Representatividad	20
C3 División de Poderes	16
C5 Racionalidad	9
D7 Transparencia	9
A5 Justicia	8
D3 Profesionalización	7
A4 Autonomía	5
C8 Participación	5
C6 Pluralidad	3
A3 Independencia	1
A6 Dignidad	1
D5 Eficiencia	1

Artículo 117. Prohibiciones a los estados de la Federación.

Señala prohibiciones específicas para los estados con el fin de proteger la Soberanía Nacional en cuestiones territoriales, fiscales, monetarias, financieras, y tan concretas como la producción del tabaco y el combate al alcoholismo, para decretar leyes congruentes con la Federación y los estados. Se percibe una evolución histórica en la redacción de la norma.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	11
C4 Federalismo	10
D4 Regulación Operativa	10
C2 Responsabilidad	8
C3 División de Poderes	3
B3 Bienestar General	2
D7 Transparencia	2
B4 Desarrollo Sustentable	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
D8 Control	2

Artículo 118. Prohibiciones a los estados de la Federación, salvo consentimiento del Congreso de la Unión.

Se refiere a prohibiciones expresas en materia de seguridad, fiscal y de manejo económico financiero para los estados, en la perspectiva de mantener a la Federación vigente en todo momento.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C4 Federalismo	3
D4 Regulación Operativa	3
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2
C2 Responsabilidad	2
B2 Estabilidad	1
B4 Desarrollo Sustentable	1

**Artículo 119. Protección de los Poderes de la Unión a los estados de la Federación.
Procedimiento de extradición.**

Este precepto previene cómo en actos de justicia deben prevalecer los principios de División de Poderes y Federalismo, pudiendo la Federación y los Estados celebrar convenios de colaboración para atender diligencias relacionadas con delitos y en caso de extradición habrán de sujetarse al Derecho Internacional.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	3
C3 División de Poderes	3
D4 Regulación Operativa	3
A5 Justicia	2
C4 Federalismo	2
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1
C2 Responsabilidad	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1

Artículo 120. Obligación de los gobernadores de publicar y cumplir las leyes Federales.

Se refiere al principio de legalidad para mantener la Unión Federal.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
C4 Federalismo	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 121. Los estados de la Federación darán entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros.

Profundiza situaciones de justicia y seguridad jurídica de un Estado o entre ese y los demás: bienes muebles e inmuebles, sentencias o condenas penales, el estado civil de las personas y los títulos profesionales para que tengan una validez en otras Entidades Federativas.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	7
C1 Legalidad y Legitimidad	5
A5 Justicia	4
C4 Federalismo	4
C2 Responsabilidad	3
B1 Seguridad (Población)	2
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1
C3 División de Poderes	1
C5 Racionalidad	1

Artículo 122. Se establecen bases para la organización del gobierno del Distrito Federal.

Se refiere específicamente al Distrito Federal: su naturaleza, gobierno, administración pública, División de Poderes, su papel dentro del Federalismo, su organización y funcionalidad, gobernabilidad y eficacia, la procuración y administración de justicia civil, penal y administrativa, su legislación y coordinación intergubernamental, en fin, un ordenamiento holístico que junto con el estatuto de gobierno, constituyen una estructura sui géneris que pretende conjuntar el valor de la Capital de la República con la coexistencia de un gobierno local.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	54
C1 Legalidad y Legitimidad	47
C2 Responsabilidad	43
C3 División de Poderes	42
C4 Federalismo	28
C5 Racionalidad	26
D8 Control	25
D1 Planeación	23
D3 Profesionalización	23
D6 Eficacia	23
D7 Transparencia	23
D5 Eficiencia	22
C8 Participación	16
A5 Justicia	14
D2 Innovación	13
C7 Representatividad	11
A4 Autonomía	9
B2 Estabilidad	7
C9 Cooperación y Solidaridad	7
B1 Seguridad (Población)	5
B4 Desarrollo Sustentable	5
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	4
B3 Bienestar General	4
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	3
A6 Dignidad	2
C6 Pluralidad	2

Título Sexto

Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. Derecho del trabajo.

Este artículo regula todo lo necesario para garantizar el Derecho al Trabajo en todas sus dimensiones y complejidades, destacan los valores de igualdad, justicia y dignidad; el apego a la legalidad, el derecho de asociación de trabajadores y patrones, las responsabilidades de las empresas y del gobierno en cuanto al trabajo y prestaciones, la creación y operación del INFONAVIT, el Seguro Social, el ISSSTE, el FOVISSSTE, las instituciones de seguridad social de las fuerzas armadas, la responsabilidad exclusiva de la Federación en diversas ramas de la producción, la de la federación en cuanto a sus relaciones con los empleados públicos, el derecho de huelga, en fin todo en función de un bienestar general y un desarrollo sustentable.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D4 Regulación Operativa	81
A5 Justicia	73
B3 Bienestar General	69
C2 Responsabilidad	66
B1 Seguridad (Población)	65
C1 Legalidad y Legitimidad	64
A6 Dignidad	55
C5 Racionalidad	22
B2 Estabilidad	17
C7 Representatividad	11
B4 Desarrollo Sustentable	7
A2 Igualdad	6
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	6
D1 Planeación	5
D3 Profesionalización	5
C3 División de Poderes	4
C4 Federalismo	4
C8 Participación	4
A1 Libertad	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
D7 Transparencia	1
D8 Control	1

Título Séptimo

Previsiones Generales

Artículo 124. Facultades reservadas a los estados de la Federación.

Este precepto distribuye las facultades para el funcionamiento del Federalismo Mexicano.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A4 Autonomía	1
C4 Federalismo	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 125. No se podrá desempeñar, a la vez, dos cargos de elección popular.

Se refiere a evitar la concentración del ejercicio del poder público en un solo individuo, obligándole a optar por alguno de los cargos de elección popular que eventualmente pudieran recaer en una persona.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	1
C3 División de Poderes	1
C4 Federalismo	1
C5 Racionalidad	1
C7 Representatividad	1
D4 Regulación Operativa	1
D8 Control	1

Artículo 126. No procede realizar pagos no previstos en el presupuesto o Ley posterior.

Este precepto implanta el orden en el ejercicio del gasto público.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
C3 División de Poderes	1
C5 Racionalidad	1
D1 Planeación	1
D8 Control	1

Artículo 127. Los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades.

Este precepto regula las remuneraciones de los servidores públicos sujetas a los presupuestos públicos, para transparentarlas y controlarlas por los órganos competentes y la sociedad. Fija como máxima la remuneración del Presidente de la República y no obstante, en alguno de sus párrafos legitima la empleomanía burocrática.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
D7 Transparencia	8
D1 Planeación	7
D4 Regulación Operativa	7
C2 Responsabilidad	6
A5 Justicia	5
A6 Dignidad	5
D3 Profesionalización	3
C1 Legalidad y Legitimidad	2
B1 Seguridad (Población)	1
D8 Control	8

Artículo 128. Toma de protesta de todo servidor público.

Formaliza el principio y la cultura de la legalidad para los empleados públicos en el desempeño de sus tareas.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A6 Dignidad	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
C5 Racionalidad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 129. Funciones militares en tiempos de paz.

Prohíbe a las fuerzas armadas desempeñar funciones fuera del ámbito militar, para salvaguardar la autonomía del poder civil.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A4 Autonomía	1
B1 Seguridad (Población)	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
C2 Responsabilidad	1
C5 Racionalidad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 130. Separación del Estado y las iglesias.

Este precepto establece la separación entre el Estado y las iglesias y la libertad de culto de acuerdo a la conciencia de cada persona. Enfatiza el aspecto del estado civil de las personas como responsabilidad exclusiva de las autoridades administrativas.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
A4 Autonomía	12
D4 Regulación Operativa	12
C1 Legalidad y Legitimidad	11
C2 Responsabilidad	8
B1 Seguridad (Población)	4
C7 Representatividad	3
A5 Justicia	2
C8 Participación	2
A1 Libertad	1
C3 División de Poderes	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1

Artículo 131. Facultades privativas de la Federación para el gravamen de mercancías.

Faculta a la Federación con la respectiva participación entre el Ejecutivo y el Legislativo, sobre la regulación de la actividad comercial relativa a importaciones y exportaciones, cuotas, gravámenes, aranceles, etc., con el fin de establecer equilibrio para el desarrollo y evitar conductas ilícitas, contrabando y derivados, ordenando que en el Presupuesto Público Federal, aparezcan las modalidades y objetivos del caso.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	2
C2 Responsabilidad	2
D4 Regulación Operativa	2
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
B4 Desarrollo Sustentable	1
C4 Federalismo	1

Artículo 132. Jurisdicción de los Poderes Federales sobre fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y otros bienes inmuebles destinados al servicio público o al uso común.

Esta norma está vinculada a la Seguridad Nacional, otorgando jurisdicción a la Federación, salvaguardando, en su caso la debida participación de los estados.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
C3 División de Poderes	1
C4 Federalismo	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 133. Supremacía constitucional y de tratados.

Declara la calidad de norma suprema a la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados que estén de acuerdo con la misma.

Sujeta a los estados a su observancia no obstante que en las constituciones locales hubiese preceptos no contemplados o contrarios a la Constitución general.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C3 División de Poderes	1
C4 Federalismo	1
C5 Racionalidad	1
D4 Regulación Operativa	1

Artículo 134. Gestión de los Recursos económicos de la Federación.

El contenido de este precepto es de carácter político-administrativo. Por un lado obliga al uso racional y legal de los recursos públicos, y por el otro, obliga a la imparcialidad en su aplicación sin fines partidistas, culto a la personalidad o propaganda con inclinación hacia una corriente política.

Las categorías abordadas en este análisis, por número de referencias de mayor a menor son:

Categoría de análisis	Referencias	Categoría de análisis	Referencias
C2 Responsabilidad	9	D6 Eficacia	7
D8 Control	8	D7 Transparencia	7
D1 Planeación	7	C4 Federalismo	6
D2 Innovación	7	B4 Desarrollo Sustentable	4
D3 Profesionalización	7	A6 Dignidad	2
D4 Regulación Operativa	7	C1 Legalidad y Legitimidad	2
D5 Eficiencia	7	C5 Racionalidad	2

Título Octavo

De las Reformas de la Constitución

Artículo 135. Reformabilidad de la Constitución.

Establece la posibilidad de reformar la Constitución sujeta a la participación de una mayoría calificada del Congreso de la Unión, y por una mayoría simple de los congresos locales. Constituye en la práctica la institucionalidad del Constituyente permanente.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
C1 Legalidad y Legitimidad	2
C2 Responsabilidad	2
C4 Federalismo	2
C5 Racionalidad	2
C6 Pluralidad	2
C8 Participación	2
D4 Regulación Operativa	2
C3 División de Poderes	1

Título Noveno

De la Inviolabilidad de la Constitución

Artículo 136. Inviolabilidad de la Constitución.

Mantiene la vigencia de esta Constitución y previene contra la inobservancia de las libertades y derechos que la misma establece en el caso de trastorno político.

En este artículo se hace referencia a las siguientes categorías:

Categoría de análisis	Referencias
A1 Libertad	1
A2 Igualdad	1
A3 Independencia	1
A4 Autonomía	1
A5 Justicia	1
A6 Dignidad	1
B1 Seguridad (Población)	1
B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1
B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1
B2 Estabilidad	1
B3 Bienestar General	1
B4 Desarrollo Sustentable	1
C1 Legalidad y Legitimidad	1
C2 Responsabilidad	1
C3 División de Poderes	1
C4 Federalismo	1
C5 Racionalidad	1
C6 Pluralidad	1
C7 Representatividad	1
C8 Participación	1
C9 Cooperación y Solidaridad	1
D1 Planeación	1
D2 Innovación	1
D3 Profesionalización	1
D4 Regulación Operativa	1
D5 Eficiencia	1
D6 Eficacia	1
D7 Transparencia	1
D8 Control	1

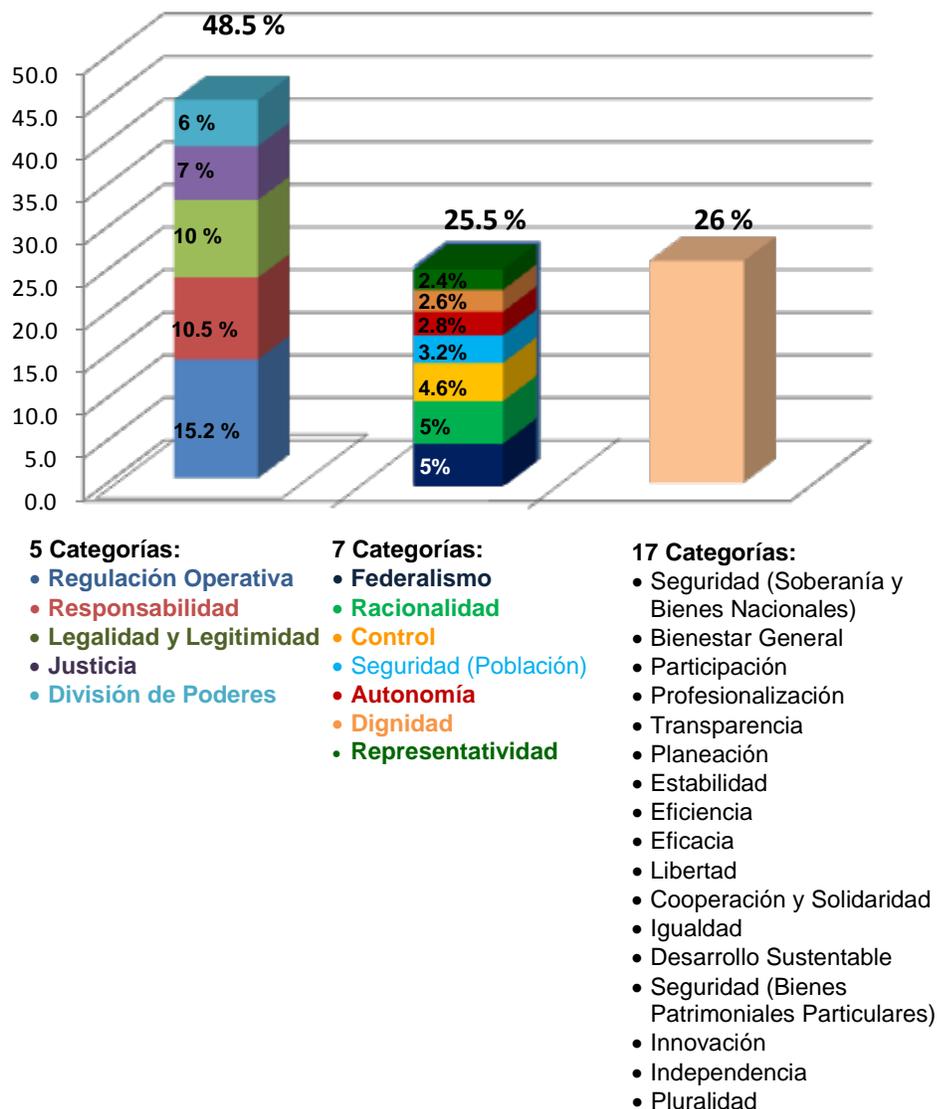
3.2. Reporte general del análisis.

Como apuntamos hemos conformado un método básico de interpretación Constitucional.

De las 29 categorías establecidas, el análisis nos da como resultado que 5 de ellas acumulan el 48.5%, considerando el orden de mayor a menor número de referencias (2669).

Otro tanto del porcentaje, la cuarta parte (25.5%), con 1,399 menciones, corresponde a 7 categorías y el resto de las menciones (26%) se distribuye en 17 categorías.

Distribución de las menciones por categoría de análisis.

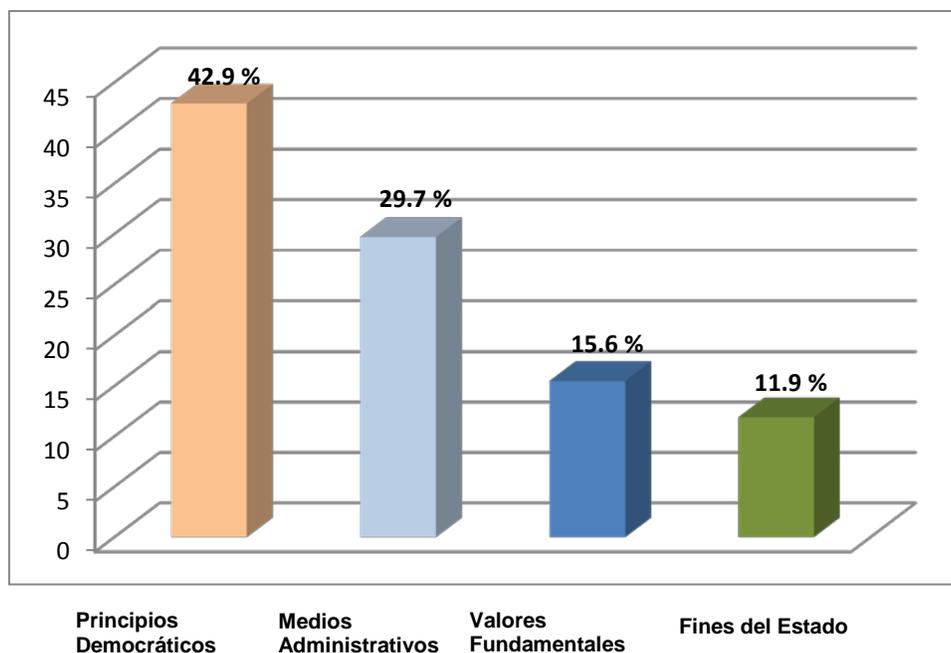


Para apreciar con mayor precisión el orden es conveniente revisar el porcentaje de diversas formas, a partir de 5,511 menciones.

Primero lo que corresponde a los cuatro grandes rubros de clasificación:

- 1) Los **Valores Fundamentales, fuente del pacto social**, representan 859 menciones, el 15.6% (parte dogmática).
- 2) Los **Fines del Estado**, 656 menciones, el 11.9% (parte dogmática).
- 3) Los **Principios Democráticos**, 2360 menciones, el 42.9% (parte dogmática).
- 4) Los **Medios Administrativos**, 1636 menciones, el 29.7% (parte orgánica, programática y operativa).

Menciones a partir de la Dimensión de la Rectoría del Estado en la Constitución.



Esta estadística nos ayuda a dimensionar el carácter de las Constitución Mexicana:

- Se advierte una preocupación y ocupación por abarcar prácticamente todos los aspectos de la vida nacional, con especial énfasis en el “cómo” lograr tantos y tan variados objetivos, con tareas específicas para los tres Poderes y los tres órdenes del gobierno.

- El contenido ratifica el carácter presidencial del Sistema Político Mexicano, el centralismo que le acompaña, un débil Federalismo, un diseño insuficiente de la capital de la República, así como una sobre regulación operativa a lo largo del texto.

- En todo caso, este análisis nos permite abordar con mucho mayor rigor, lo siguiente:
 - Un sondeo de aplicación general a los mandos administrativos y sustantivos en la República. Este sondeo nos permitirá recoger la **percepción**, que tienen los servidores públicos, de la importancia del Derecho y la Administración Pública.
 - El cuestionario aplicado selectivamente a una muestra en los tres Poderes y órdenes de gobierno, con el fin de evaluar el **conocimiento** que poseen los servidores públicos acerca del Derecho en la Función Pública.
 - La guía de entrevista para aplicarla a los mandos de alto nivel en la estructura de toma de decisiones y su implementación, a objeto de apreciar **el vínculo que guarda el Derecho con la toma de decisiones administrativas.**

Gracias a este análisis se pueden construir las herramientas técnicas mencionadas al definir las preguntas y prever que las respuestas son objetivas y apegadas a la realidad circundante.

Las 29 categorías de análisis se mencionan por su frecuencia en el siguiente orden:

Frecuencia	Categoría de Análisis
836	D4 Regulación Operativa
578	C2 Responsabilidad
547	C1 Legalidad y Legitimidad
381	A5 Justicia
327	C3 División de Poderes
275	C4 Federalismo
274	C5 Racionalidad
247	D8 Control
178	B1 Seguridad (Población)
154	A4 Autonomía
142	A6 Dignidad
129	C7 Representatividad
126	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)
122	B3 Bienestar General
120	C8 Participación
114	D3 Profesionalización
114	D7 Transparencia
105	D1 Planeación
102	B2 Estabilidad
97	D5 Eficiencia
82	D6 Eficacia
79	A1 Libertad
78	C9 Cooperación y Solidarid.
69	A2 Igualdad
65	B4 Desarrollo Sustentable
63	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)
41	D2 Innovación
34	A3 Independencia
32	C6 Pluralidad

5511

Con este bagaje procederemos a la investigación empírica, de la cual daremos cuenta en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV

PERCEPCION, CONOCIMIENTO Y APLICACIÓN DEL DERECHO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA: UNA APROXIMACION EMPIRICA

4.1. Aspectos metodológicos

Uno de los aspectos a reflexionar en la investigación social son los fines que se pretende alcanzar y la manera cómo el investigador se acerca al sujeto de estudio. Estos cuestionamientos nos conducen a considerar al menos dos perspectivas metodológicas esenciales: una a partir de métodos cualitativos y otra, obviamente, cuantitativos. Los primeros se asocian a aspectos comunes que existen entre un número de casos relativamente pequeño, mientras que en los segundos, se busca estudiar la correspondencia entre dos o más atributos aplicables a un gran número de casos¹⁷². Cabe desatacar, sin embargo, que en una investigación el uso de cierto método cualitativo no implica la exclusión del método cuantitativo y viceversa; incluso existen propuestas de estudios mixtos que recuperan y combinan las fortalezas de ambas perspectivas. Es sobre esta última vertiente que se construyó la metodología de la presente investigación, que incluye tres etapas:

- a) Sondeo de percepción;
- b) Sondeo de conocimiento, y
- c) Entrevistas a profundidad

En las dos primeras etapas el instrumento para la recopilación de información fue el cuestionario, consistente en plantear un conjunto de preguntas vinculadas a los indicadores incluidos en las hipótesis de la investigación de las respectivas etapas¹⁷³. La forma de aplicar el cuestionario ha variado en las últimas cinco décadas, la tradicional encuesta

¹⁷²Ragin, Charles. *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y a su diversidad*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. (2007). p. 75

¹⁷³Quivy, Raymond. *Manual de investigación en ciencias sociales*. México, Limusa. (2008) p. 158.

presencial se ha transformado con los avances en la informática hasta llegar a la práctica de aplicar encuestas autoadministradas vía internet.¹⁷⁴

En cuanto a la validez y confiabilidad del instrumento, consideré como indispensable cuidar los tres criterios distintivos que describe Vela, es decir, legitimidad del investigador, empleo apropiado de la técnica, y la calidad del *rapport* establecido entre investigador e investigado.¹⁷⁵ Respecto del primer criterio, en nuestra investigación, la prueba de su legitimidad será constatable a partir de la explicación de todos los procesos de recolección e interpretación de la información, de tal forma que cualquier interesado pueda replicarlos y obtenga los mismos resultados en la parte técnica (aunque quizás no en la interpretativa).

Además, a los entrevistados se les informó sobre los detalles del proyecto de investigación; se enfatizó la seriedad, explicando la importancia del estudio y en particular lo valioso de su participación. Este último aspecto está relacionado con el *rapport* ya que puede crear un puente más sólido para el diálogo entre los dos sujetos.

Así las cosas, los criterios de validez y confiabilidad, en principio, están sustentados en términos de buscar un mínimo de “autenticidad”, “concordancia” y “entendimiento” en la estructura narrativa proporcionada por los informantes¹⁷⁶. En otros términos se considera que el conocimiento generado por la vía de las entrevistas cualitativas es, por sí mismo, “auténtico” y acorde a las realidades descritas por los entrevistados (es decir, “concuerta”). La conjugación de estos criterios se alcanza, en parte, a través de la comparación de los resultados de las entrevistas semiestructuradas con datos obtenidos de otros trabajos e incluso con información proveniente del análisis cuantitativo (esto es, aparece el “entendimiento” al aplicar la “triangulación” o correlación tripartita). Por ello, a fin de “cerrar la pinza”, en la tercera etapa de nuestra investigación fue preciso realizar las entrevistas personales de profundidad.

¹⁷⁴Díaz de Rada, Vidal. Ventajas e inconvenientes de la encuesta por Internet. Paper 2012, 97/1, Universidad Pública de Navarra, España.2012.

¹⁷⁵Vela, Fortino (2001). *Un Acto Metodológico Básico de la Investigación social: la entrevista cualitativa*. En Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social. Tarrés, María Luisa (coord.), Porrúa, El Colegio de México, Flacso, México DF. p. 88.

¹⁷⁶ Ibid. pp. 63-91.

4.1.1 Procedimiento específico respecto de la percepción (primera etapa)

La población objetivo del estudio se integró con servidores públicos que, dado el cargo que ejercen (de Enlace a Dirección General), se infiere que toman decisiones relevantes en su ámbito laboral. Esta característica implica ventajas y desventajas; entre las primeras, destaca un alto nivel de escolaridad y uso cotidiano de medios de comunicación, como el internet, que facilita contactarlos. Entre las desventajas, hay que considerar que su tiempo es limitado y difícilmente conceden citas para responder encuestas o atender entrevistas (más adelante los números constatan esta apreciación).

Para contactar a la población objeto de estudio, se definió una lista de nombres y correos electrónicos de los funcionarios considerados en el supuesto del perfil establecido líneas arriba, distribuidos en entes gubernamentales de los tres poderes públicos, en los tres órdenes de gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como en centros de educación superior cuya materia es la enseñanza o investigación de la Administración Pública.

De esta manera, la población estudiada, se configuró por un grupo de 545 funcionarios, por lo cual el universo seleccionado se le considera el **técnicamente aceptable** para los fines de este trabajo.

El cuestionario de **percepción** (anexo 2a), se orientó a comprobar o refutar la primera parte de la hipótesis, recordemos: “Los servidores públicos no perciben la importancia del Derecho y el sentido de las normas jurídicas...” (La segunda parte de la hipótesis se complementaría con los resultados del cuestionario de **conocimiento** – anexo 2b).

Ahora bien, para esta etapa de **percepción** la tasa de respuesta fue del 20.73% (113/545), lo que confirma el tiempo limitado de los entrevistados. Sin embargo, fue suficiente con base en los parámetros de este tipo de instrumentos (12% al 14%).

4.1.2. Procedimiento en relación al sondeo de conocimiento (segunda etapa).

El objetivo de la segunda etapa del trabajo de campo consistió en obtener una evaluación respecto del conocimiento de los funcionarios públicos sobre la Constitución y las normas que regulan sus responsabilidades administrativas.

El cuestionario se distribuyó a través del correo electrónico, mediante un enlace con accesos personalizados en un portal interactivo dirigido a una base de datos del tipo SQL (Structured Query Language). El acopio y análisis de la información se efectuó con la aplicación “Statistic Package for Social Sciences” (SPSS).

A fin de incentivar la participación, además de los correos electrónicos, se enviaron dos recordatorios sobre el proyecto. El universo de trabajo fue el mismo que en el sondeo de percepción. En esta segunda fase se aprecia un incremento en el número de personas que accedieron a participar (134), respecto de quienes respondieron en la primera fase (113). Este aumento del grupo de estudio denota que se mantuvo el interés en el ejercicio.

Prueba piloto: previa a la distribución definitiva del instrumento, éste se envió a un subconjunto de la muestra. El efecto fue detectar una alta deserción a partir de las preguntas de conocimiento, específicamente cuando se pide señalar artículos de la Constitución relacionados con determinadas temáticas. Por lo tanto, se optó por colocar esa pregunta al final del cuestionario, además de enfatizar el objetivo académico general del estudio e insistir en que no se trataba de establecer calificaciones particulares, sino de un ejercicio impersonal, garante de la confidencialidad.

Se buscó evitar que los participantes se sintieran examinados. Como consecuencia, se diseñó el cuestionario desagregado en tres secciones: Datos profesionales, Autoevaluación y Conocimiento.

El cuestionario de conocimiento estuvo orientado para confirmar o negar la hipótesis número tres de esta tesis: “El conocimiento de los titulares de mandos medios y superiores acerca del marco jurídico que arropa a la función pública, resulta parcial e inacabado”.

4.1.3. Entrevista a profundidad (tercera etapa).

Las entrevistas pretenden construir el sentido social manifiesta el entrevistado respecto del objeto de análisis (vinculación entre Derecho y Función Pública). Para lograrlo se crea un espacio entre el entrevistador y el informante, que se dirige y registra, con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumentativa. Este tipo de entrevista encuentra mayor productividad no tanto para explorar un simple hecho, sino para entrar en ese lugar comunicativo de la realidad donde la palabra es el vector vinculante principal de una experiencia personal, biográfica e intransferible.

Al utilizar la entrevista como método de investigación se debe recordar que no existe regla fija sobre la forma de realizarla; toda entrevista es un producto de un proceso interlocutorio que no se puede reducir a una contrastación de hipótesis y al criterio de falsación, y los resultados de la entrevista, por si mismos, no tienen posibilidad de generalización indiscriminada, ni mucho menos de universalización. Entonces, la entrevista sólo se puede juzgar, como cualquier otra práctica cualitativa, por sus resultados finales, dada la naturaleza heurística de las producciones discursivas obtenidas en ella.

Operativamente la entrevista de investigación se construye con un discurso principalmente enunciado por el entrevistado, pero que comprende también las intervenciones del investigador. Se distinguen tres niveles relacionales de entrevista que determinan el sentido de la narrativa:

- I. El **contrato comunicativo**: constituido por parámetros que representan los saberes mínimos compartidos por los interlocutores sobre lo que hay en juego y los objetivos del dialogo. Estos saberes se suelen dividir en dos grandes grupos:
 - a. **Saberes implícitos**, capaces de crear una situación potentemente comunicativa: códigos lingüísticos y culturales, reglas sociales y modelos de intercambio oral.
 - b. **Saberes explícitos**, suscitados en la función temática del trabajo, que constituyen la base común de los primeros intercambios entrevistador-entrevistado y se fundamentan en los objetivos de la investigación, del cómo, por qué y quién la realiza.

- II. **La interacción verbal**, fundamentada en la apertura de los sujetos a la comunicación y a la aceptación de sus reglas. Se puede distinguir entre la interacción no focalizada, simple intercambio de mensajes orales o visuales sin proyecto común, y la focalizada, en la que las dos personas se reúnen y cooperan en mantener un único centro de atención generalmente por turno.
- III. **El universo social de referencia**. En este punto hay que considerar que la entrevista tiende a producir una expresión individual, válida precisamente por ser una individualidad socializada a través de una mentalidad cotidianamente estructurada tanto por *hábitus* lingüísticos y sociales.

En este camino se fijó el objetivo de recopilar las opiniones y testimonios de personalidades cuya trayectoria en el servicio público es o ha sido relevante, respecto a la vinculación del Derecho en la dinámica de la Función Pública.

Así las cosas la entrevista se dirigió a comprobar o desaprobado la cuarta hipótesis del trabajo: “La **práctica** del Derecho en la Función Pública es explícita, pero se acata sólo de ser necesario; en su caso existe la propensión a **eludir o evadir la Ley, el Derecho**, dando lugar a actuaciones teóricamente punibles por ignorancia, omisiones, comisiones sesgadas o la evocación constante de las excepciones que prevén las leyes para atender el interés general”.

De la entrevista: se realizarán entrevistas con experiencia en los siguientes cargos públicos:

- Senador
- Diputado Federal
- Presidente municipal
- Ministro de la Suprema Corte
- Secretario de Estado
- Gobernador
- Embajador

La entrevista tendrá una duración aproximada de 60 min. y se dividirá en etapas que se definirán con base en temas abordados. Tendremos una “pregunta eje” que buscará su respuesta con la ayuda de “preguntas soporte”.

Se realizaron ocho entrevistas a expertos en el tema con lo cual se amplió el espectro de investigación. El grupo resultó ser muy rico dada su trayectoria en el sector público, toda vez que varios de ellos han ocupado diversos cargos, como se advierte a continuación:

Cargo / Entrevistado	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Presidente Municipal						*		
Gobernador								*
Diputado Federal								
Senador								
Ministro de la SCJN				*				
Embajador								
Secretario de Estado							*	

* En funciones

El panorama nos da cuenta de la consistencia de esta tercera etapa de la investigación.

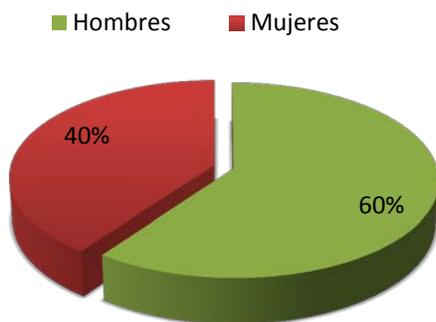
4.2 Consideraciones de la vinculación entre Derecho y Administración Pública

4.2.1 De la percepción

4.2.1.1 Universo

Gráfica 1

Distribución por género

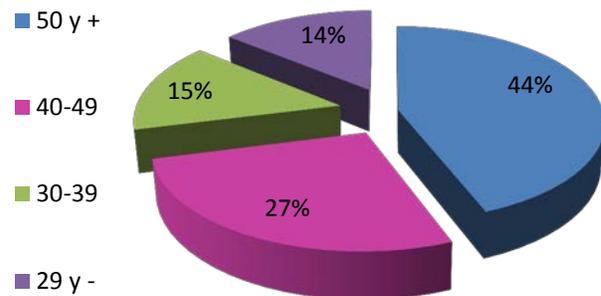


Como se puede observar la proporción entre género de los encuestados es semejante a la que presentan los puestos del mismo nivel en la Administración Pública Federal¹⁷⁷, lo que refleja que las mujeres profesionales ineludiblemente, en un tiempo cercano, equilibrarán la balanza. Esta afirmación concuerda con la tendencia en la República Mexicana¹⁷⁸ acerca de la presencia femenina en distintos ámbitos del desarrollo.

Gráfica 2

Distribución por grupos etáreos

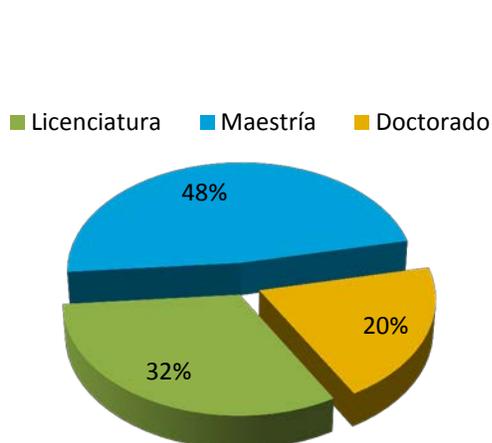
Destaca que el 71% de los encuestados sea mayor a los 40 años, de lo cual se desprende que cuentan con una experiencia que hipotéticamente respalda sus percepciones y advierten la naturaleza y el objeto del sondeo.



¹⁷⁷ La información disponible respecto al personal que ocupa cargos de “Enlace” a “Director General” en el Servicio Profesional de Carrera (SPC) de la APF, arroja un 35% de mujeres y 65% de hombres. Disponible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/pot/info-relevante/SujetosSPCVig_xInstGpo_150912.pdf

¹⁷⁸ Según los indicadores de ocupación y empleo al segundo trimestre de 2012 del INEGI: La PEA en hombres es del 61.73% y de 38.26 de mujeres. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1>

Gráfica 3



La madurez expresada por la edad se refuerza, también hipotéticamente, por el grado de estudios, el cual arroja un 68% con postgrado. Por lo menos en formación académica nuestro grupo puede considerarse como confiable.

Gráfica 4

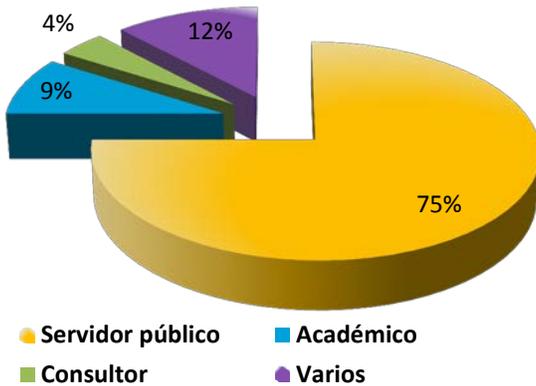
Carrera profesional de origen

Por otro lado, el sondeo reveló que el 66% estudió alguna profesión en ciencias sociales y administrativas (Derecho, Ciencias Políticas y Administración Pública, Economía, Contaduría Pública y Administración), complementadas con otras profesiones aplicadas en las tareas sustantivas del quehacer gubernamental. Estos resultados nos van corroborando la consistencia del grupo en cuanto a experiencia, conocimiento, y especialización profesional.



Gráfica 5

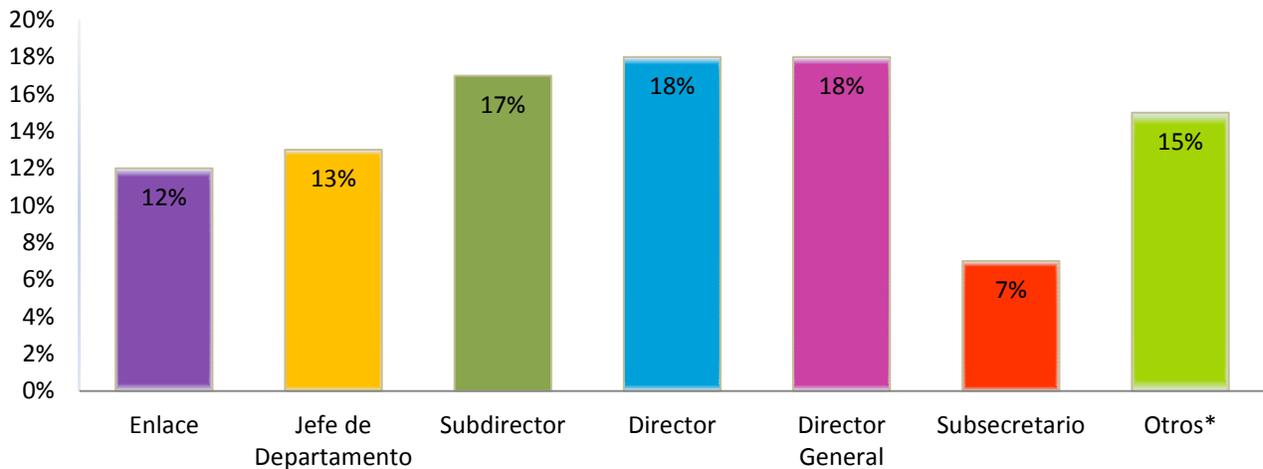
Ocupación actual



En consideración a la variable dependiente de nuestro planteamiento inicial, se comprobó que el grupo cumple con el requisito de ser servidores públicos en un 75%, mientras que el restante 25% lo ha sido, y ahora realiza actividades vinculadas a la materia.

Gráfica 6

Puesto y jerarquía

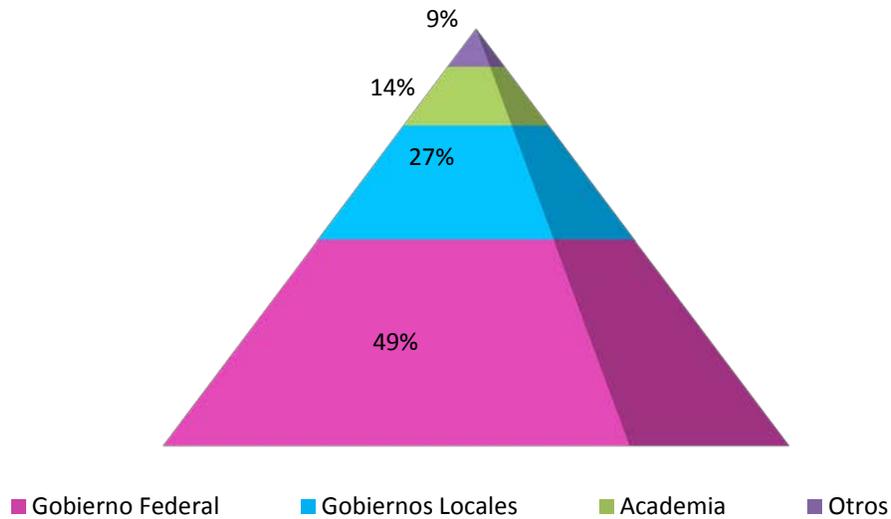


* Asesores, abogados, secretarios técnicos, investigadores...

Esta respuesta representa a los cargos sujetos al Servicio Profesional de Carrera o equivalente en los estados (de Enlace a Director General). En nuestra muestra el 42% decide, el 16% apoya y el 40% implementa.

Gráfica 7

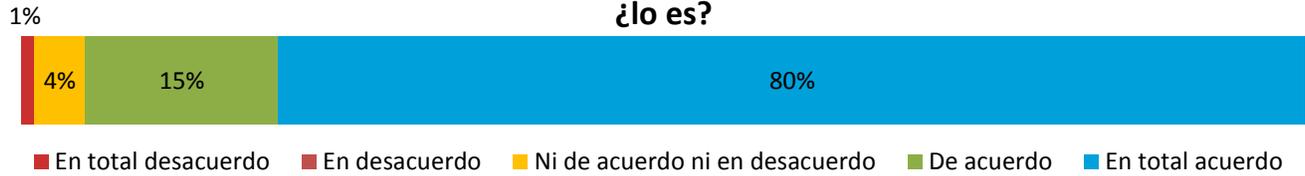
Orden de gobierno dónde se desempeñan los entrevistados



El campo de actuación de nuestro grupo de estudio está distribuido prácticamente en todos los ámbitos de gobierno (Gobierno Federal, Locales y Academia vinculada) lo que permite establecer un equilibrio en las respuestas al relacionar la práctica con la enseñanza y la investigación.

4.2.1.2 Cuestionamiento sobre la importancia del Derecho en la Administración Pública

El derecho es una condición indispensable de la administración pública ¿lo es?



El apego al derecho es un signo distintivo de los servidores públicos



La mayoría de los servidores públicos se apegan a su marco jurídico inmediato en el ejercicio de su función



La mayoría de los servidores públicos conocen el marco jurídico que sustenta su función



El conocimiento de la ley debe ser una prioridad para los servidores públicos



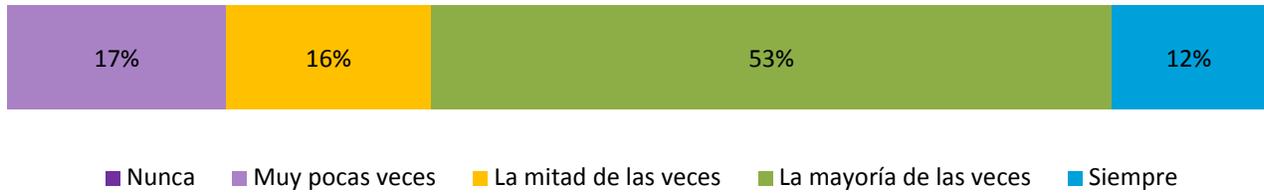
- El 95% del grupo de estudio considera que el Derecho es una condición indispensable de la Administración Pública.
- La respuesta a la segunda pregunta se corresponde con la primera, pues el 74% considera que el apego al Derecho sí es un signo distintivo de los Servidores Públicos.
- Sin embargo, la respuesta a la tercera pregunta desafina con las dos anteriores, pues el apego al marco jurídico inmediato en el ejercicio de su función se percibe diferenciadamente: más de la mitad 51%, lo duda o está en desacuerdo, mientras que el 49% lo acepta.
- La repuesta a la cuarta pregunta nos dice que la gran mayoría de los entrevistados (75%), duda de la certeza de esta afirmación, mientras que sólo el 22% la acepta, es decir no se conoce el marco jurídico que su función.
- Consecuentemente, en referencia a la quinta pregunta, el 98% percibe que el conocimiento de la ley debe ser prioridad para los servidores públicos

Correlacionando las cinco respuestas, la batería nos señala una contradicción entre el *deber ser* y el *ser*; el deber ser es una consigna muy introyectada desde hace muchos años en la cultura jurídica mexicana y particularmente en el servicio público; el ser, pudiera provenir de una actitud en este caso autocrítica severa de algunos funcionarios públicos.

Las contestaciones, hacen relativa la primera parte de nuestra primera hipótesis, dado que la mayoría sí reconoce la importancia del derecho aunque acepta un desconocimiento y dudas sobre su apego al mismo. En todo caso, las respuestas aclaran al investigador la necesidad de profundizar en la enseñanza profesionalizante (teórico – práctica) del derecho en la administración pública.

4.2.1.3. Consulta sobre la utilidad del Derecho en la Administración Pública

Las normas que rigen la administración pública se traducen en bienestar para la comunidad



El marco jurídico regulador de la administración pública se ha vuelto obsoleto



El exceso de normas conduce a la parálisis administrativa



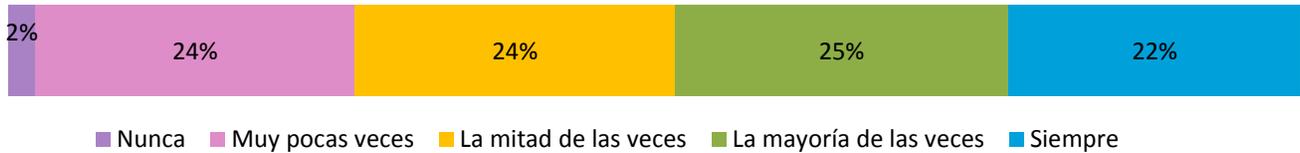
La aplicación de la ley en el servicio público es obstáculo para la eficacia gubernamental



La sobrenormatividad complica el accionar de la función pública



La subnormatividad complica el accionar de la función pública



En la práctica el marco regulator de la administración pública es adecuado



- La primera pregunta nos indica que la mayoría (65%) está convencida de que la administración pública sirve al bienestar comunitario.
- En la segunda pregunta (la obsolescencia o no del marco jurídico), se establecen grandes dudas entre los participantes, ya que entre quienes cuestionan su vigencia, y los que la niegan suman casi el 80%.
- En la tercera pregunta, sin embargo aparece la contradicción pues prácticamente contestan casi en la misma proporción que el marco jurídico es adecuado: ¿cómo puede ser obsoleto algo que es adecuado?
- En la cuarta pregunta (exceso de normas – parálisis administrativa) encontramos una correlación afirmativa (84%)

- Las respuestas a la quinta pregunta, confirman la percepción de la anterior, es decir, sí se considera que hay un exceso de normas y que la sobrenormatividad complica el accionar de la función pública.
- Las preferencias en la sexta pregunta nos invitan a pensar en el término equilibrio, dado que la subnormatividad igualmente complica a la administración pública. Entonces, debe existir una proporción adecuada de normas que eviten la parálisis administrativa tanto como un sobregiro del accionar del sector público al grado que paralice la participación social.
- La visión que tienen los entrevistados en cuanto a la aplicación de la ley como obstáculo para la eficacia, refleja sobre todo dudas, ya que sólo la mitad niegan la afirmación y sólo el 16% la confirma.

La síntesis de la utilidad del marco normativo en la administración pública nos arroja la creencia muy arraigada entre los servidores públicos de que éste está concebido para garantizar el bienestar general. Empero, es evidente que el convencimiento de los encuestados acerca de la ayuda que pudiera tener el derecho en el ejercicio de la función pública es contradictorio, toda vez que se encuentra a la mitad de la tabla. Ello indica al investigador la urgencia de sensibilizar a quienes ocupan niveles de decisión y su implementación, acerca de lo constructivo que puede resultar la aplicación del derecho en el servicio público.

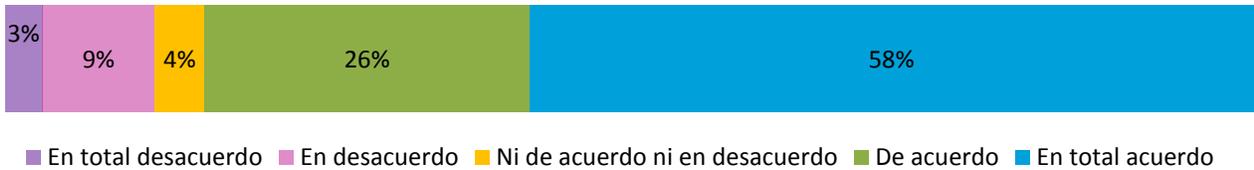
Igualmente, en la tarea de profesionalizar a los funcionarios públicos en la cultura de la legalidad, habría que acercarse al poder legislativo para reflexionar sobre el equilibrio cuantitativo – cualitativo en el derecho administrativo.

Con estos resultados la segunda hipótesis: “*En los servidores públicos predomina la percepción de que las leyes, lejos de servir de base a la toma de decisiones, es considerada como una carga adicional a la función, que la atrasa o la desvía de su efectividad*”, nuevamente nos coloca en una posición relativa. Naturalmente no se hace una sola pregunta que en forma lineal nos conduzca a una respuesta directa, sino que se

preparó una batería de 7 afirmaciones con cinco posibilidades de respuesta. Ello nos permite considerar que al no comprender la materialización del derecho en toda su magnitud, pueden pensar acerca del mismo que es una carga adicional.

4.2.1.4. Indagación sobre la aplicación Ética del Derecho en la Administración Pública

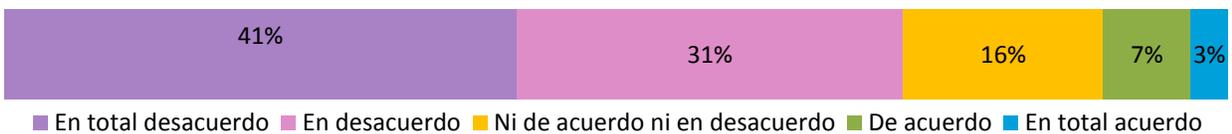
Es necesario acotar las posibilidades de elusión o evasión de las leyes por parte de los servidores públicos



Es necesario acotar las posibilidades de elusión o evasión de las leyes por parte de los particulares



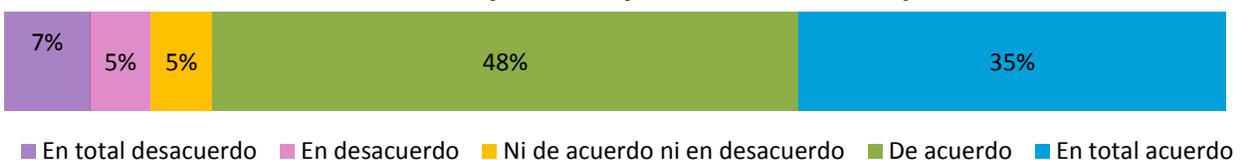
A veces es preferible eludir la ley para alcanzar objetivos



El marco jurídico parece estar diseñado para transgredirse



El desconocimiento de la ley contribuye a su omisión en la práctica



Entre los principios fundamentales del desempeño del servidor público se encuentran la honestidad, imparcialidad y la legalidad



■ En total desacuerdo ■ En desacuerdo ■ Ni de acuerdo ni en desacuerdo ■ De acuerdo ■ En total acuerdo

- En la primera pregunta el 84% reconoce que hay posibilidades de elusión o evasión de la ley por parte de los servidores públicos.
- Igualmente en esta segunda pregunta se reconoce la necesidad de acotar las posibilidades de elusión o evasión de la ley por parte de los particulares (82%)
- 72% no está de acuerdo en eludir la ley para alcanzar objetivos, en tanto del resto tiene dudas (16%) y están de acuerdo (10%). Este resultado prende un foco rojo sobre casi el 30% en relación con su comportamiento ético.
- En cuanto a que el marco jurídico parece estar diseñado para transgredirse, hay una división de opiniones: la mitad no lo concibe así y de la otra mitad, 23% duda pero 26% así lo considera. Lo anterior revela que hay un conocimiento parcial para manifestarse claramente respecto del fin del derecho, toda vez que la postura ética puede naufragar porque se cuestione el diseño de las normas una vez enfrentadas al ejercicio cotidiano de la acción administrativa con el fin de interpretarlas a conveniencia.
- El 83% está de acuerdo en afirmar que el desconocimiento de la ley contribuye a su omisión en la práctica, lo cual confirma la necesidad de dar a conocer el texto y el espíritu de las normas para su comprensión integral y asimilación en la práctica.
- 89% de los entrevistados está de acuerdo en considerar a la honestidad, imparcialidad y legalidad como principios básicos del desempeño, el 4% duda y sólo el 5% niega la afirmación. Esto nos permite establecer que hay una clara consciencia de la relevancia de estos principios en la percepción de la inmensa mayoría y que sirven de base para

incidir en ellos como mecanismo de motivación para ampliar el conocimiento del derecho como una catalogación de la ética pública.

Del análisis de este tercer grupo de planteamientos vinculados a la interpretación del derecho como ética pública en administración gubernamental, se desprende que los servidores públicos de nuestro estudio, tienen una percepción “elástica”¹⁷⁹ acerca del mismo.

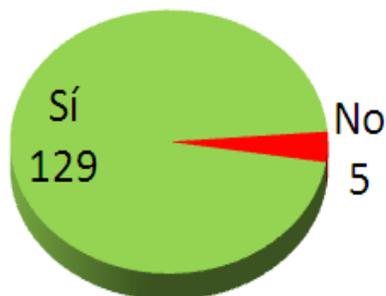
En la siguiente etapa de la investigación, el sondeo de conocimiento obtendremos mayores evidencias de esta inferencia perceptiva.

4.2.2 Conocimiento del Derecho para la práctica administrativa pública.

4.2.2.1 Universo

Primera sección, “Datos profesionales”: Se trata de una descripción del universo de estudio; recoge los siguientes datos: edad, sexo y grado académico, que habrían de coincidir con los manifestados en el sondeo de percepción, toda vez que se trata de la misma población. Así fue.

1. ¿Usted es o ha sido servidor público?

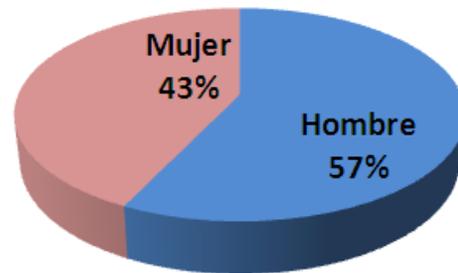


El cuestionario estuvo programado para descartar de manera automática a quienes respondieran en sentido negativo, mediante un mensaje explicativo y de agradecimiento. Así fueron retiradas las cinco personas que aparecen en la gráfica, para quedar el grupo definitivo en un total de 129 participantes (22% de los 545 integrantes de la población en estudio). Por lo cual la muestra es válida.

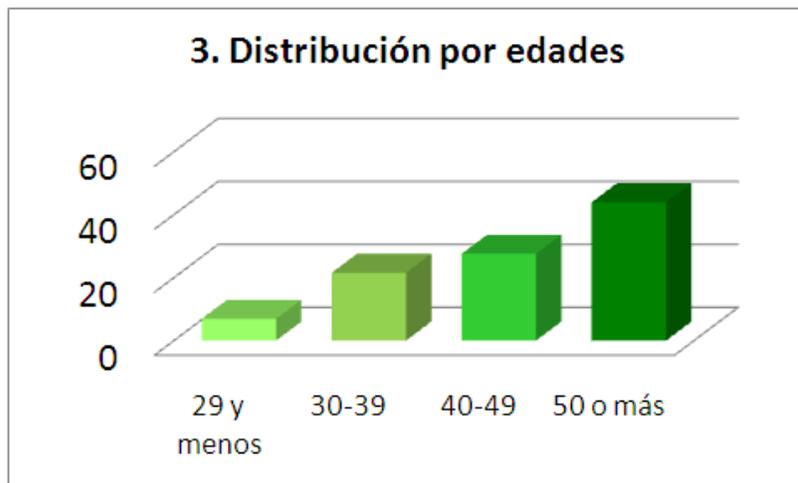
¹⁷⁹Entenderemos como “elasticidad”, el concepto más aproximado que se refiere a las ciencias económicas, propuesto por el economista inglés Alfred Marshall, para cuantificar la variación experimentada por una variable al cambiar otra. Lo cual, transpolado a la presente investigación significa que no existe una relación directa entre la percepción del fenómeno en estudio con la actitud de los servidores públicos en cuanto a su aplicación.

Esta información confirma la creciente presencia femenina en los puestos de mando de la Administración Pública (de Enlace a Director General), lo cual es consistente con la proporción obtenida en el sondeo de percepción, con diferencias mínimas de tres décimas en ambos sexos. En este caso 10 personas de las 129 participantes no contestaron (0.7%)¹⁸⁰.

2. Proporción por género del grupo en estudio



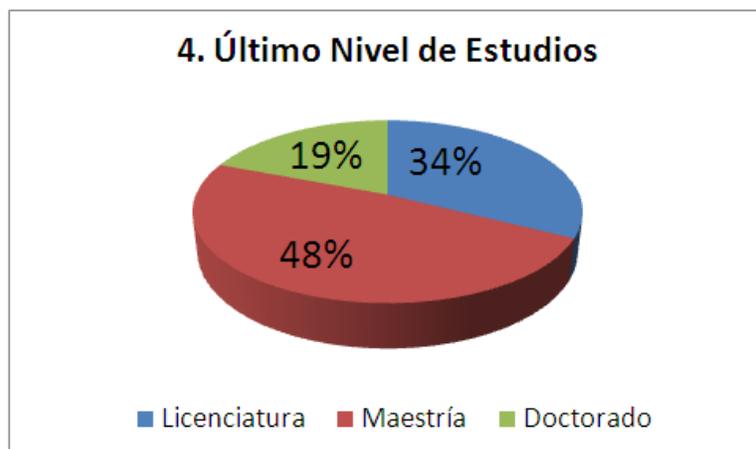
3. Distribución por edades



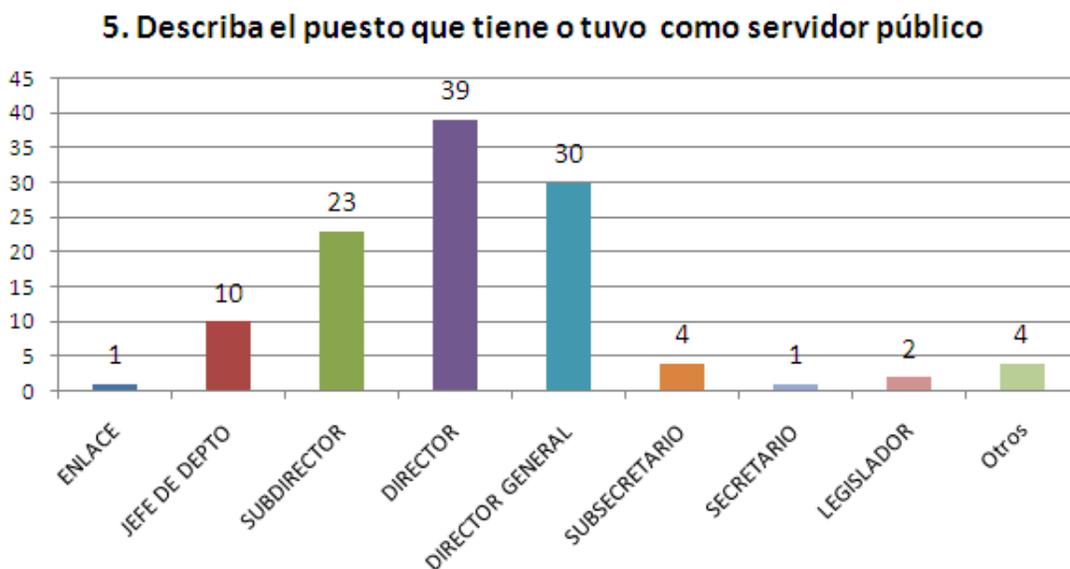
La gráfica muestra, reforzándola, la característica de experiencia por el factor edad, ya que corresponde a la revelada en la etapa de percepción, con un promedio de 46 años.¹⁸¹ Cabe observar que 15 de los 129 participantes se abstuvieron de responder esta pregunta.

¹⁸⁰ Vid infra. p.165

¹⁸¹ Vid infra p.165



Al igual que en el sondeo de percepción¹⁸², la maestría en diversas especialidades vinculadas con la Administración Pública resultó predominante, en segundo lugar la licenciatura y en menor proporción el doctorado.

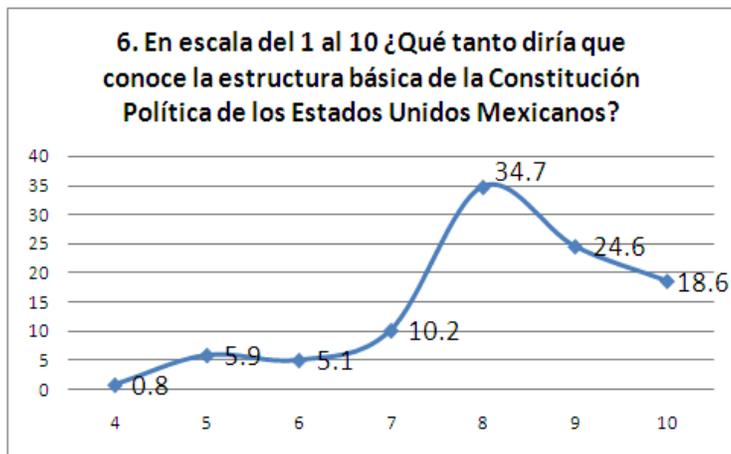


En este cuadro se advierte la predominancia de los puestos de Director y Director General, los cuales se consideran ubicados en la zona de toma de decisiones, lo cual contribuye a dar validez a nuestra investigación que busca el conocimiento de los servidores públicos con responsabilidades profesionales en nivel medio y superior.

¹⁸² Vid infra p.166

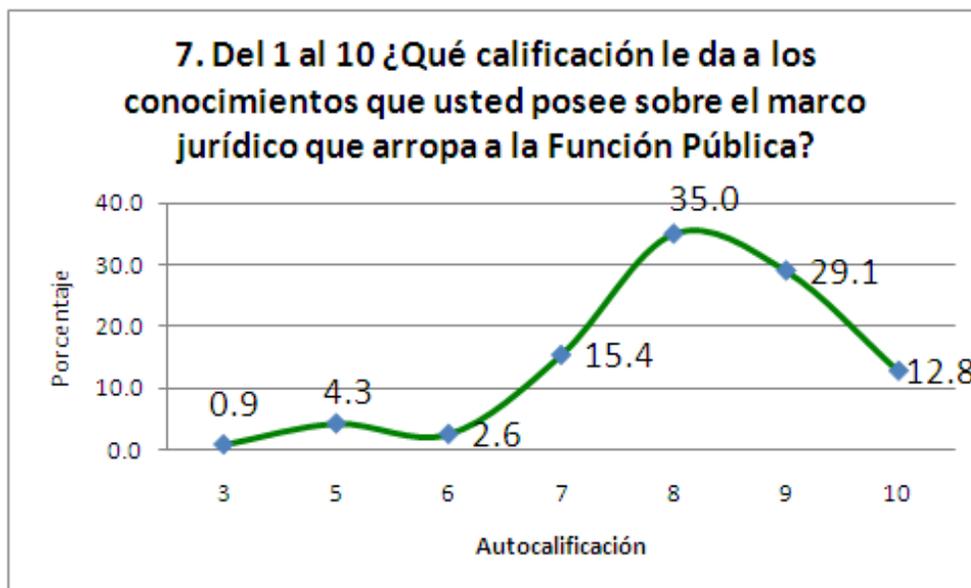
4.2.2.2 Autoevaluación del conocimiento.

En este apartado se plantearon cuestionamientos para recuperar la concepción que de ellos mismos tienen los encuestados, acerca del conocimiento del Derecho aplicado a la Administración Pública.

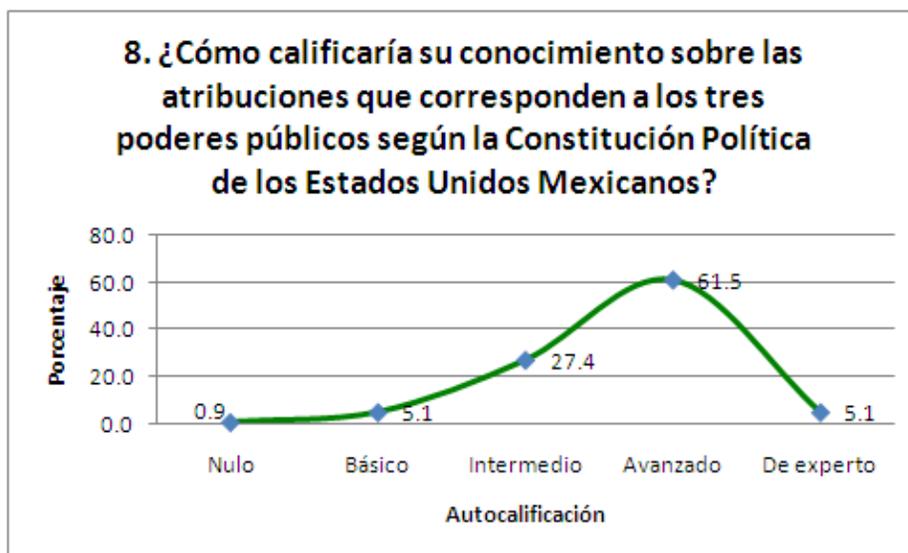


Las autoevaluaciones, que van del 8 al 10, ocupan el 79%, lo cual indica que el grupo se concibe a sí mismo con un alto grado de conocimiento.

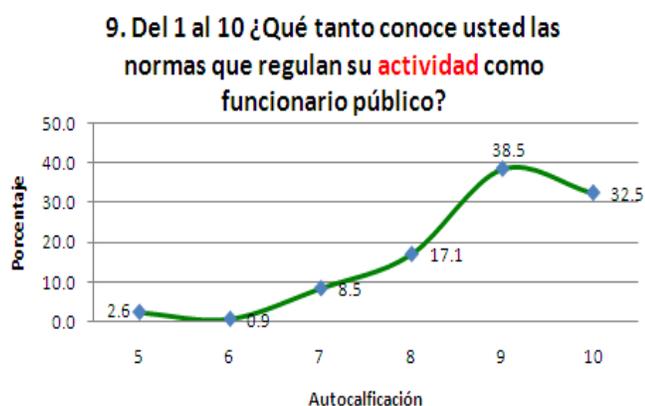
Sin embargo 16 participantes no contestaron y tres más reconocen que no saben.



Nuevamente, el esquema muestra un alto nivel de autoapreciación (77% se ubica en los nivel más altos), aunque no contestaron la pregunta 17 participantes.



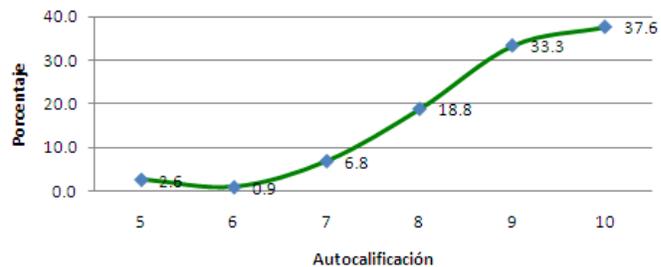
En el cuadro la tendencia a considerarse como conocedores en la relación servidores públicos – Constitución Política es muy alta. Aunque 12 encuestados no respondieron y 6 se distinguen como expertos, destaca la importancia de que 78 de ellos (61.5%) consideran que tienen un conocimiento avanzado.



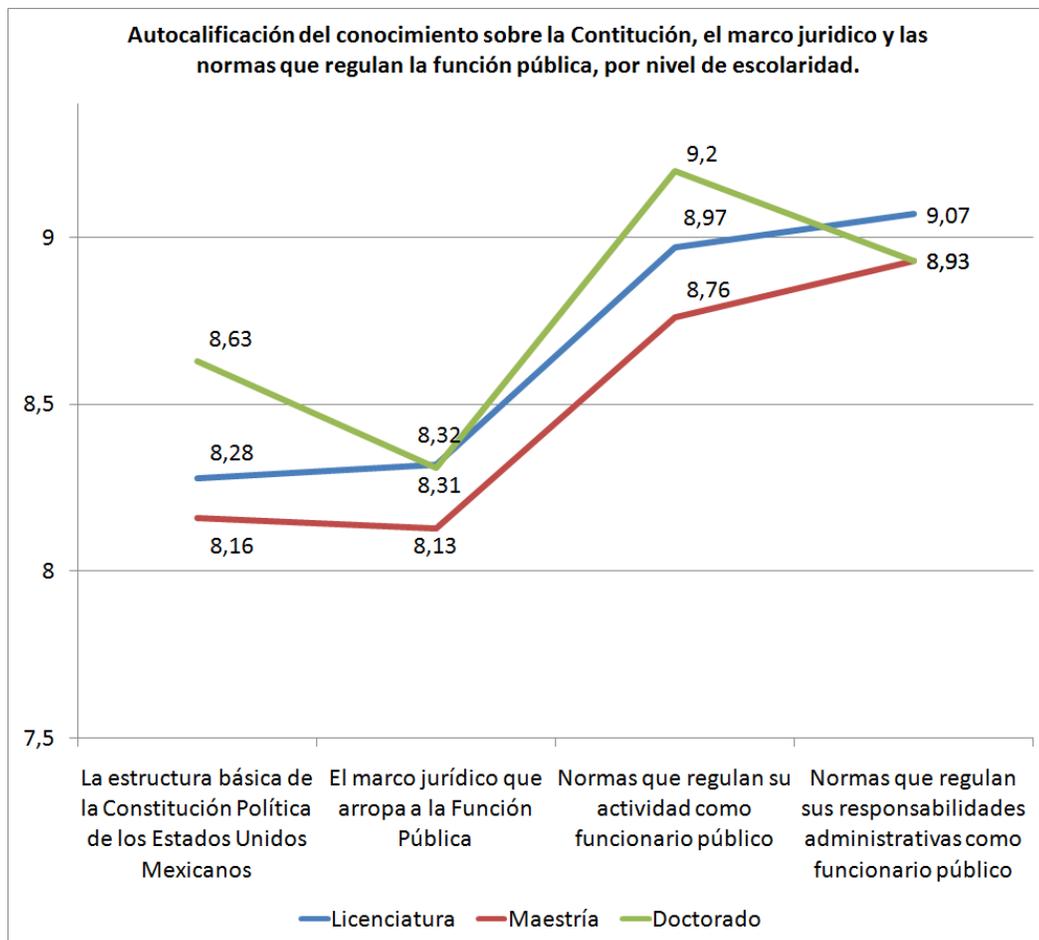
87% de los participantes afirma que conoce las normas que regulan sus actividades como funcionarios públicos. Lo cual es improbable por la variedad de temas que están vinculados (en el ámbito federal existen 280 leyes y 473 Reglamentos, más las del orden estatal y municipal). Esta pregunta no fue contestada por 12 personas.

A contrario sensu de la pregunta anterior, es más alta la probabilidad de que conozcan en un grado más amplio y profundo las normas que regulan sus responsabilidades administrativas como servidores públicos, como lo muestra el esquema; lo cual se comprobará o denegará más adelante.

10. Del 1 al 10 ¿Qué tanto conoce las normas que regulan sus responsabilidades administrativas como funcionario público?

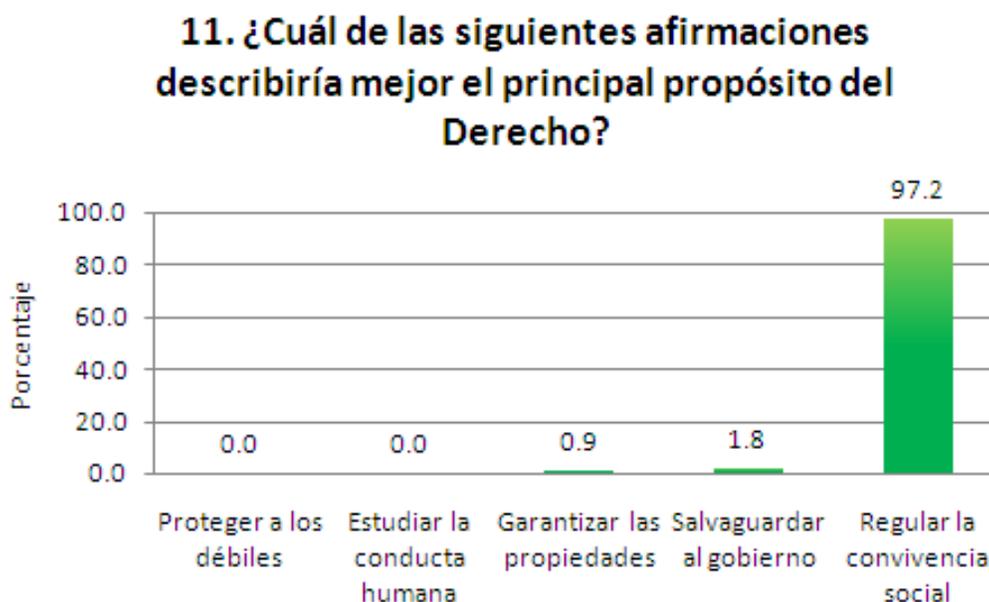


Con el fin de relacionar el nivel de estudios con el conocimiento que dicen tener los servidores públicos, se cruzaron cuatro de las preguntas con el grado académico que poseen. Los servidores públicos con doctorado se sitúan, naturalmente, en una posición ligeramente superior; mientras que las personas con Maestría se autocalifican de una forma más moderada que aquellos que sólo poseen licenciatura, mismos que cuentan con un gran aprecio alrededor de su conocimiento y su vinculación entre el Derecho y la Administración Pública.



4.2.2.3 Evaluación del Conocimiento:

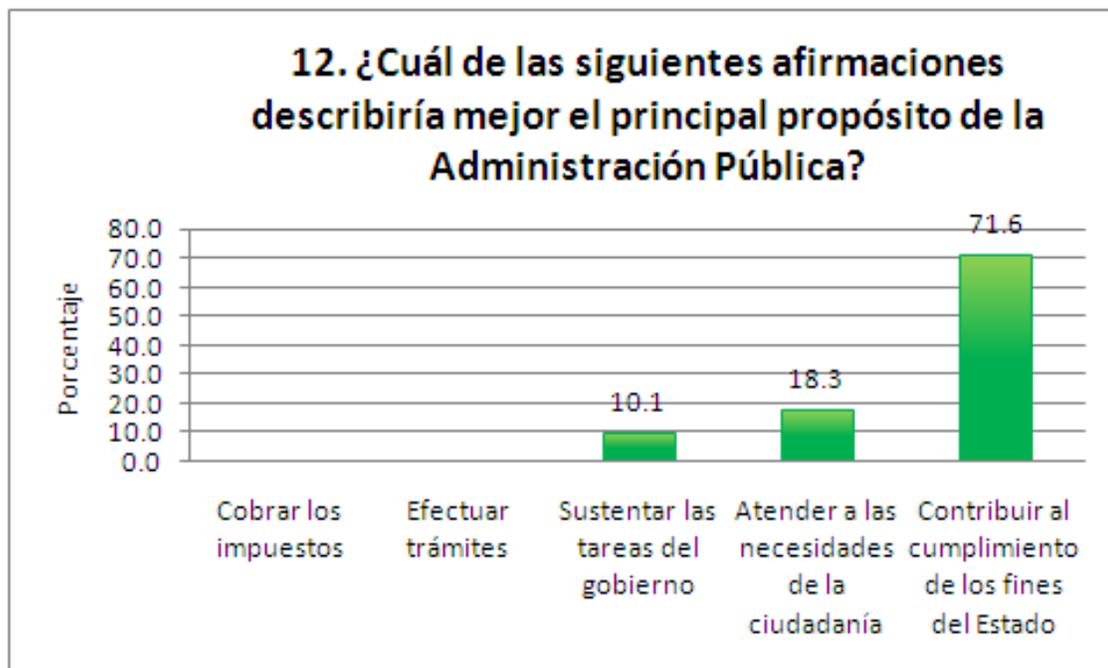
Precedido por el ejercicio realizado en la fase de percepción y las dos secciones anteriores se arribó finalmente a esta tercera sección, la cual consistió en una serie de preguntas de elementos básicos de la Constitución y las normas correspondientes con el propósito de medir el conocimiento del Derecho enfocándolo en su relación con la Administración Pública.



Las respuestas a esta pregunta dejan claro que el principal propósito del Derecho es regular la convivencia social (97.2%), lo cual da cuenta de un conocimiento genérico de la materia. La respuesta puede ser considerada como resultado de procesos culturales relacionados al discurso político, a lo “políticamente correcto”, toda vez que, como veremos más adelante, cuando se cuestionan aspectos concretos en la materia, los resultados son distintos. Esta respuesta pudiera expresar más una aspiración que una realidad, sobre todo al considerar que en nuestro país, como en muchos otros, el ciudadano común, en sus interrelaciones con las instituciones públicas desarrolla arreglos particulares o extra-normas eludiendo el respeto a las leyes.¹⁸³

¹⁸³ La percepción ciudadana respecto a la corrupción queda de manifiesto en la encuesta del periódico “Reforma”, en su edición del 12 de octubre de 2012, en la cual el 73 % de los consultados expresó haber percibido un incremento en la corrupción, mientras que en 2001 esa opinión sólo era sostenida por el 45 % de la población.

Por otra parte cabe destacar que la pregunta consideraba dos respuestas más, que en ningún caso los participantes del sondeo eligieron: a) proteger a los débiles y b) estudiar la conducta humana. En el caso de la protección a los débiles, y considerando que a lo largo de nuestra Constitución encontramos un amplio número de referencias a valores como la justicia (380), dignidad (141), bienestar general (122), cooperación y solidaridad (78), igualdad (65), seguridad en bienes patrimoniales particulares (62) y pluralidad (31) lo cual se corresponde con la garantía proteccionista de las minorías y la población vulnerable, se esperaba obtener respuestas a favor de esta opción, no fue así. En cambio, insistimos, el concepto de “convivencia social” es mucho más familiar a los servidores públicos y en sí mismo es abarcativo, esta circunstancia fue escogida abrumadoramente.¹⁸⁴ Sin embargo 20 encuestados no respondieron.



Si entendemos a la Administración Pública como el conjunto de instituciones y personas responsables de llevar a cabo la función pública a nombre del gobierno que representa al Estado es correcto argumentar que su propósito es contribuir al cumplimiento de los fines del Estado¹⁸⁵, como lo hace el 71.6% de los servidores públicos participantes en este sondeo. Si bien las opciones: atender las necesidades de la ciudadanía y sustentar las

Más aún esta cultura se reafirma con los datos que muestra la Primera Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011, publicada por el INEGI el 16 de octubre de 2012.

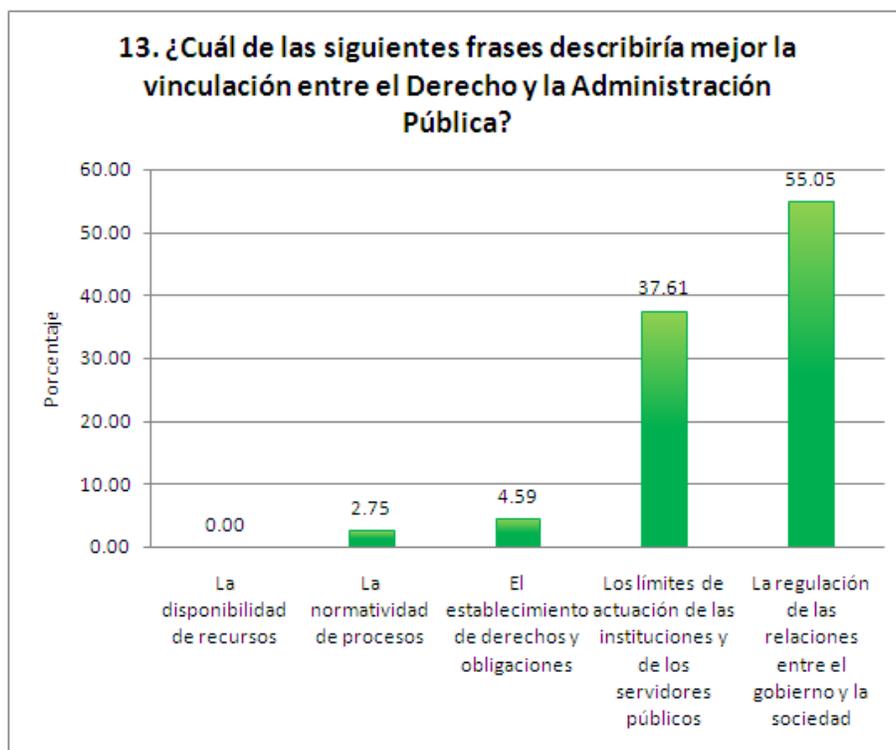
¹⁸⁴ Vid infra p. 47

¹⁸⁵ Castelazo, José R. Administración Pública: Una Visión... Op cit. 19

tareas del gobierno forman parte de sus actividades y funciones, éstas son muy específicas, al serlo, fueron consideradas sólo por el 18.3% y 10.1% respectivamente.

Mencionaremos que a pesar de tener otras dos posibilidades: cobrar los impuestos y efectuar trámites, ambas actividades propias del aparato estatal, nuestro grupo de estudio no las consideró importantes.

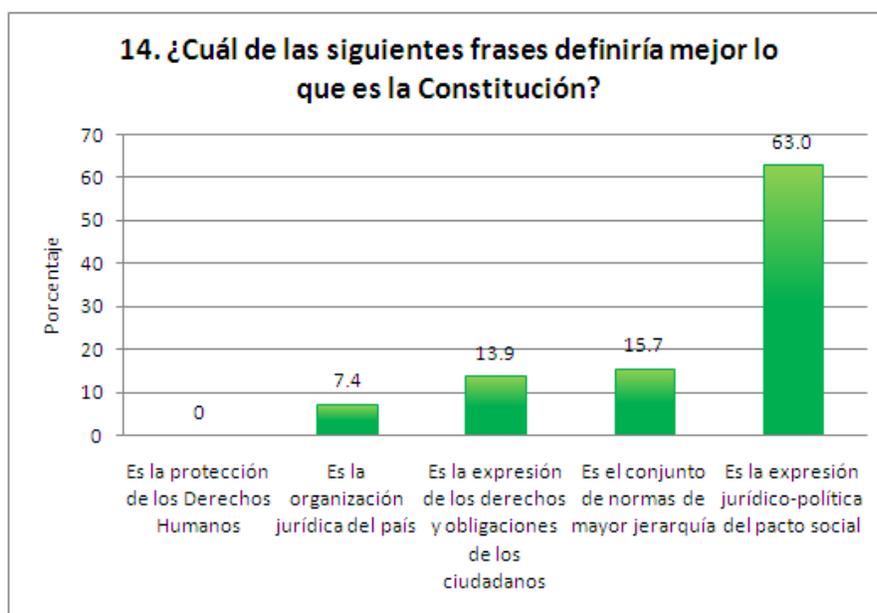
Estos resultados son evidencia de una visión institucional del proceso de gobernar ligada a objetivos superiores, necesariamente expresados en abstracto. Nuestro grupo nuevamente optó por privilegiar los “finés del Estado” que en sí mismo pueden expresar todo y la nada. La pregunta no fue respondida por 20 encuestados.



Como veíamos en el capítulo I, el Derecho Público es el encargado de estudiar la vinculación de la Ciencias Jurídicas y la Ciencia Política, que en muchas de sus acepciones incluye a la disciplina de la Administración Pública para darle orden al gobierno y está presente en la amplia gama de especialidades del Derecho, relativas al ámbito constitucional, internacional, los Derechos Humanos y muchas otras; pero destaca lo administrativo, que en una concepción lineal pareciera limitarse al proceso relativo a la aplicación de las leyes, destacando la estructura y organización del poder público, los medios patrimoniales y financieros de la Administración Pública que requiere para su

operación permanente y la ejecución de programas específicos, el ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar y aún la gestión directa de asuntos demandados por la ciudadanía y atendidos por los servidores públicos.

La opinión de los participantes se concentran en dos respuestas: la primera se refiere a la regulación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad (55.05%) y la segunda a los límites de actuación de las instituciones y de los servidores públicos (37.6%). En menor medida se refieren al establecimiento de derechos y obligaciones (4.6%), y a la normatividad de procesos (2.75%). El reactivo referente a la disponibilidad de recursos no fue seleccionado. Al retomar el cuestionario de percepción recordemos que el 95% de los participantes en el sondeo consideraron que el Derecho es una condición indispensable de la Administración Pública¹⁸⁶, lo cual se comprueba por la concentración en las dos opiniones principales (93%). No respondieron 20 encuestados.



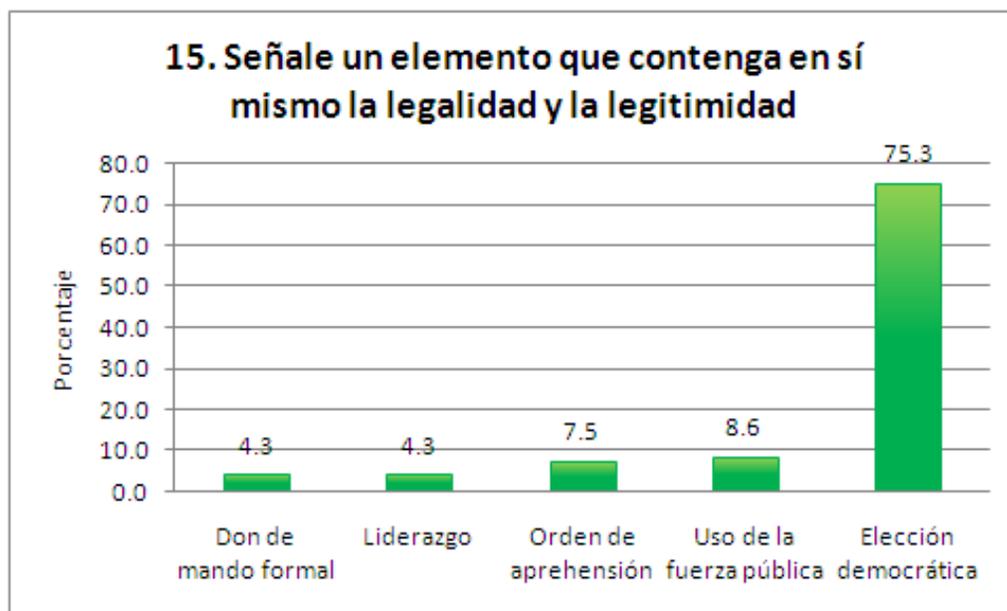
Como revisamos en el capítulo II, la Constitución como forma primordial de integración del Estado descansa en un vasto cuerpo jurídico edificado a lo largo de la historia y sustentado en la cultura, las costumbres y modos de convivir de cada pueblo, fija las normas y formas, define obligaciones y sanciones, posibilita la vida en sociedad.

Nuestro grupo de estudio define mayoritariamente a la Constitución como la expresión jurídico-política del pacto social (63%) pero también la considera como el conjunto de normas de mayor jerarquía. Ello indica, nuevamente, que el concepto de “pacto social”

¹⁸⁶ Vid infra p. 169

forma parte del discurso político y jurídico e igualmente está más difundido entre la población y dentro de ella los servidores públicos. De hecho todas las opciones definen a una parte de la Constitución, salvo la última que es holística, de manera que es una respuesta aceptable que confirma una convicción generalizada en el grueso de la sociedad y no tendría por qué ser distinto entre los servidores públicos. Destaca el hecho que el grupo no la identificó con la garantía de los Derechos Humanos, no obstante la reciente reforma constitucional en la materia.

Estos resultados nos indican el grupo de estudio conoce en términos generales definiciones jurídicas y esperamos se correspondan con los resultados de las preguntas específicas relacionadas con el Derecho Constitucional. Privilegia una visión contractualista del Estado plasmada en nuestra Carta Magna. No respondieron 21 encuestados.



En el Capítulo II de esta investigación construimos un modelo de interpretación de la Constitución integrado en uno de sus vértices por “principios democráticos” y dentro de ellos el de la “legalidad y legitimidad”, fundamentales como valores definitorios del Gobierno y la Administración Pública, particularmente en esta última, en virtud que su actuación debe desarrollarse, siempre, en el marco establecido por las normas que constituyen el Derecho Público.

En el análisis constitucional que realizamos en el capítulo III, destaca que “legalidad y legitimidad” se referencia (directa o indirectamente) en 547 ocasiones, y naturalmente involucra 98 de los 136 artículos. La legitimidad de un Gobierno encuentra su fortaleza en la

confianza mutua entre sociedad y gobierno y esta ha de ser constantemente renovada. Por ello, la legalidad es indispensable medirla por dos vías: la forma en que se ejerce el poder y aplica la autoridad, y el grado de conciencia y responsabilidad que la sociedad está dispuesta a asumir para que los mandatarios no se desvíen de la voluntad del colectivo, la enriquezcan, garanticen y protejan.

La pregunta presentó un conjunto de elementos que en sí mismos contienen los principios: a) don de mando (que no tiene nada que ver con la legalidad y legitimidad), b) Liderazgo (idem), c) orden de aprehensión (directamente relacionada), d) uso de la fuerza pública (idem) y e) elección democrática. La mayoría absoluta del grupo eligió la opción más evidente, y por su elección, otorga menos importancia a las otras dos que si están consideradas como legales y legítimas pero se equivocan los que se inclinaron por las dos restantes.

Es de llamar la atención que 36 encuestados no constaron; tal vez no saben o no comprendieron el sentido de la pregunta, lo cual es igual de preocupante.



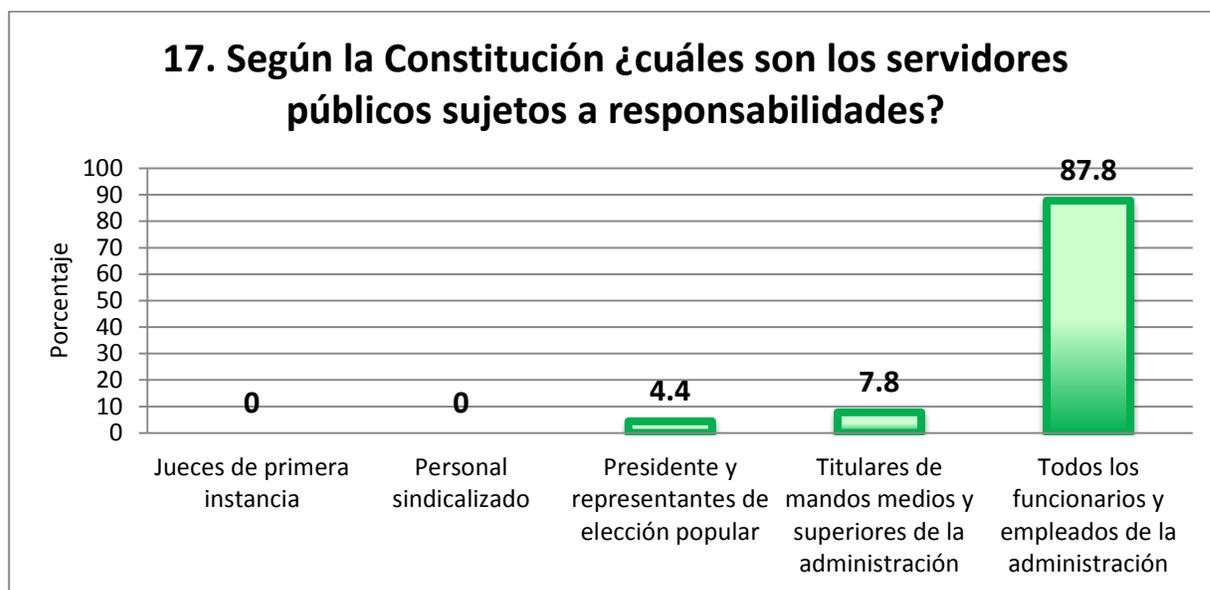
El artículo 133 constitucional, establece la supremacía de la Constitución y los tratados establecidos con otros países con base en el Derecho Internacional. A partir de estas disposiciones fundamentales, se estructura el orden jerárquico de las leyes.

Es oportuno recordar que en 1999, una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que los tratados internacionales tienen una jerarquía inferior a la Constitución pero superior a las leyes; en 2007, el asunto ha vuelto a debatirse introduciendo un matiz conforme al cual los tratados y las leyes generales son superiores a

las leyes federales. Las primeras, se dijo, preceden a las segundas porque desarrollan normas de la Constitución¹⁸⁷.

Los resultados de esta pregunta indican un alto desconocimiento de la integración coherente de las reglas jurídicas en un sistema coordinado de supra o subordinación que le da unidad y validez. Nuestro grupo de estudio no respondió esta pregunta en un 28% de los casos, y los que lo hicieron se equivocaron en un 42%. Sólo 30% reconoce la supremacía reservada al ordenamiento constitucional.

Conocer o desconocer, por parte de los servidores públicos, la jerarquía normativa es relevante al considerar que en este estudio encontramos, en la propia Constitución, un total de 837 referencias relacionadas a la regulación operativa como Medio Administrativo para el Cumplimiento del Mandato.¹⁸⁸



El Capítulo Cuarto de nuestra Carta Magna establece la calidad de servidor público y los criterios de responsabilidades de los mismos. El artículo 108 Constitucional señala que los servidores públicos son todos aquellos empleados federales, estatales y municipales, pertenecientes a los tres Poderes de la Unión y como tales son sujetos al régimen de

¹⁸⁷ VALADÉS, Diego, “Una Saludable Reforma”, Artículo editorial, México, El Universal, 28 de febrero de 2007. www.eluniversal.com.mx

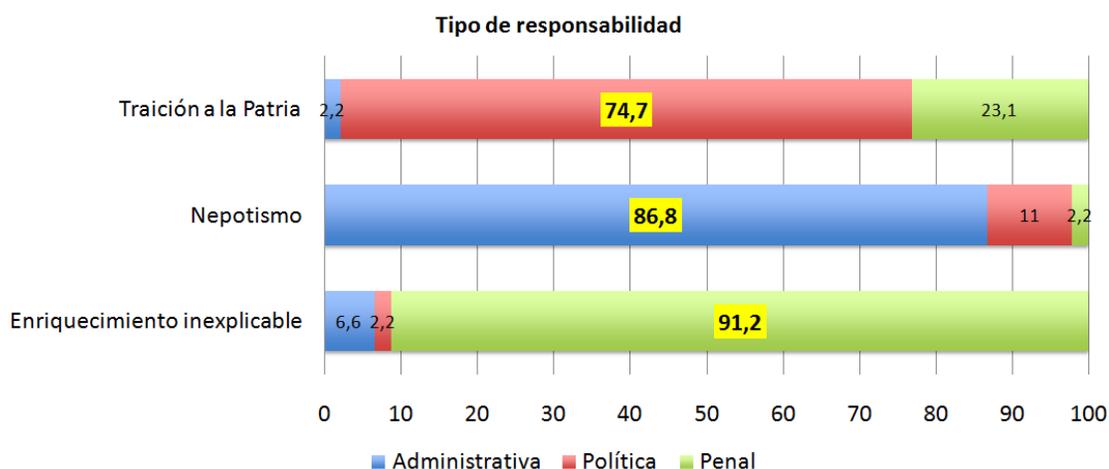
¹⁸⁸ Vid infra p. 160

responsabilidades, especificando diversos tipos de ellas: política, administrativa, civil y penal.

Al consultar a nuestro grupo de estudio sobre cuáles son los servidores públicos sujetos a responsabilidades se reconoce que una amplia mayoría identifica correctamente a todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública (88%). Destaca que un 29% de los participantes del sondeo no respondieron.

No obstante, en nuestra Constitución encontramos importantes referencias hacia aquellas actividades que involucran a los servidores públicos, como son el Control (247), Transparencia (119), Profesionalización (112), Eficiencia (96), Eficacia (81) e Innovación (40).

18. Relacione los siguientes hechos con el tipo de responsabilidad.



El artículo 108 Constitucional establece que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, esto sin duda lo ubica en el supuesto de responsabilidad política.

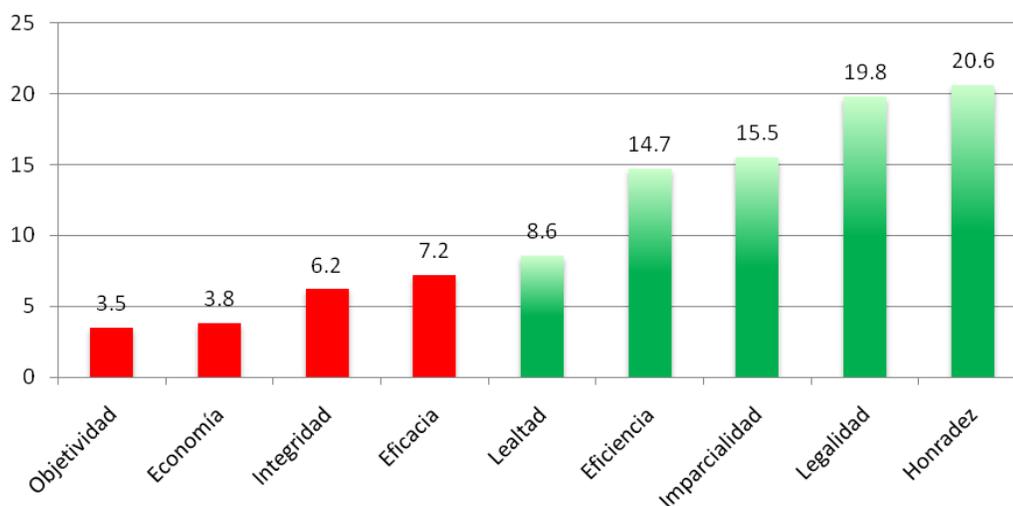
Por su parte, en relación al nepotismo, la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa en su artículo 8 establece que los servidores públicos deben abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier

servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI (del mismo artículo), por lo cual hablamos de responsabilidad administrativa.

El Código Penal Federal que en su Título Décimo “Delitos Cometidos por servidores Públicos”, Capítulo XIII, artículo 224, se refiere al delito de enriquecimiento inexplicable, hace explícito que se incurre en responsabilidad penal y establece una sanción de privación de la libertad.

En este contexto nuestros encuestados no respondieron a esta pregunta en un 28%, lo cual resulta un porcentaje elevado. Quienes sí respondieron conocen que traición a la patria constituye responsabilidad política (74.7%), nepotismo corresponde a responsabilidad administrativa (86.8%) y el enriquecimiento inexplicable se tifica como delito y es objeto de responsabilidad penal (92.2%). Estos resultados nos indican que los servidores públicos de nivel medio y superior están al tanto de las responsabilidades a las que pueden ser objeto.

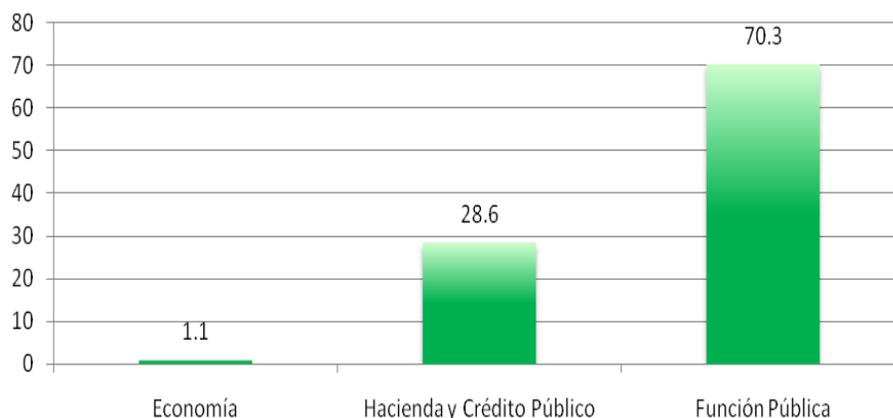
19. Principios que deben observar los servidores públicos según la Constitución



Se observa que los principios contenidos en el Artículo 113 Constitucional fueron mencionados acertadamente por los encuestados. Este artículo determina, como obligación de los servidores públicos, salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones... En este

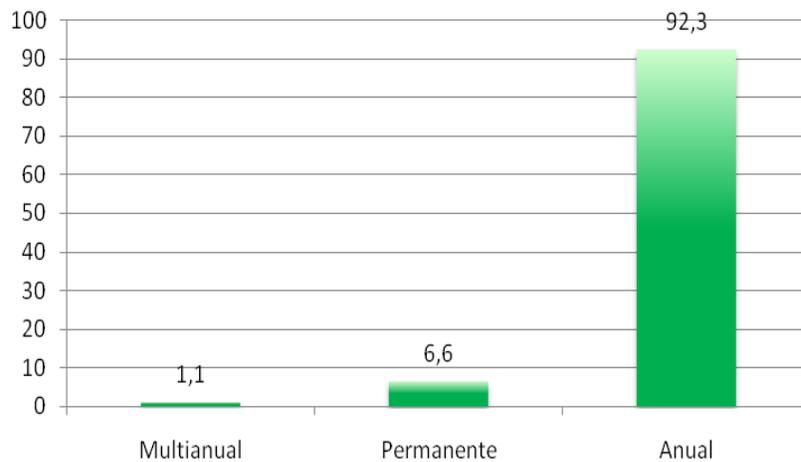
sentido el 55% de los encuestados conoce esta obligación específica, frente a un 45% que piensa que los principios de objetividad, economía, integridad y eficiencia, están incluidos en el precepto de la Constitución, cuando no es así, aunque constituyen valores positivos.

20. ¿Cuál Secretaría está facultada para dictar las disposiciones administrativas referentes a la Ley de Adquisiciones?



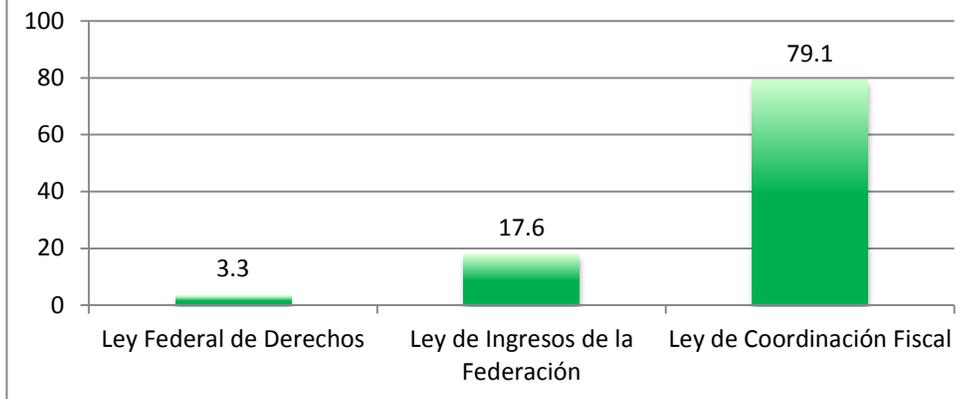
El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, entre las funciones de la Secretaría de la Función Pública, establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal (fracción IX); al respecto, el 70.3% de nuestros encuestados conoce el ordenamiento, sin embargo el 29% de los mismos incurre en el error de suponer que tal atribución corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en menor medida a la Secretaría de Economía (1%). La regulación de los procedimientos de Adquisiciones está sujeta a una permanente modificación y se vincula, al mismo tiempo, con la honradez (Control, Transparencia, Eficiencia y Eficacia). Por lo tanto es un tema común entre los servidores públicos y por ello la Secretaría de la Función Pública resulta la mayormente mencionada.

21. ¿La vigencia de la Ley de Ingresos de la Federación es?



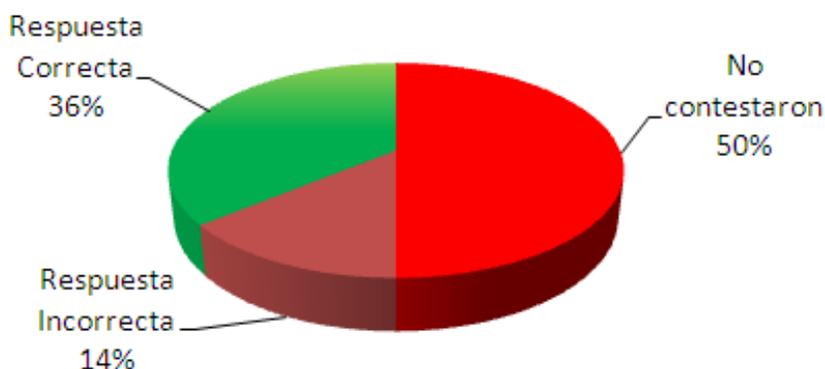
El Decreto que expide cada año el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en relación a los ingresos públicos federales se denomina Ley de Ingresos de la Federación y especifica el ejercicio fiscal al que corresponde, siendo este de carácter anual. El Congreso tiene la facultad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos (artículo 73 constitucional) y para ello el Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos (artículos 74). A lo largo de esta Ley se hace referencia a cada ejercicio fiscal específico toda vez que la normativa se publica cada año. En este punto hacemos referencia al hecho de que el 92% de los encuestados, todos ellos servidores públicos, conocen la vigencia de la Ley de Ingresos de la Federación, sólo un 7.7% tiene confusión al respecto.

22. ¿Cuál Ley consultaría usted para conocer la normatividad en la asignación de participaciones?



La regulación de los artículos 73, fracción XXIX y algunos elementos del 115 Constitucional se realiza a partir de la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objeto es regular las relaciones de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal en materia fiscal, establecer la participación de los ingresos federales correspondiente a cada entidad federativa y distribuirlos entre ellas; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento, por ello podemos afirmar que el 79%, de los participantes en el estudio, identifica la normatividad en las asignación de participaciones. El artículo 73 se refiere a las facultades del Congreso, con énfasis en el federalismo (30 referencias), la legalidad y legitimidad (24) y una enorme carga en la regulación operativa (46).

23. Escriba al menos tres obligaciones de Transparencia señaladas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental



El artículo sexto Constitucional establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado y se regirá por los siguientes principios y bases: máxima publicidad, protección a la vida privada y los datos personales, las personas tendrán acceso gratuito a sus datos o a la rectificación de éstos, mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos, obligación de preservar la información gubernamental y su publicación a través de medios electrónicos e información completa y actualizada. En nuestra Constitución encontramos 119 referencias al valor de la Transparencia como uno de los Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato, en 31 artículos distintos.

Para reglamentar el artículo sexto de la Carta Magna se dispone de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que en su artículo cuarto establece sus objetivos: I Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho. El artículo siete determina las obligaciones de transparencia para las Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía

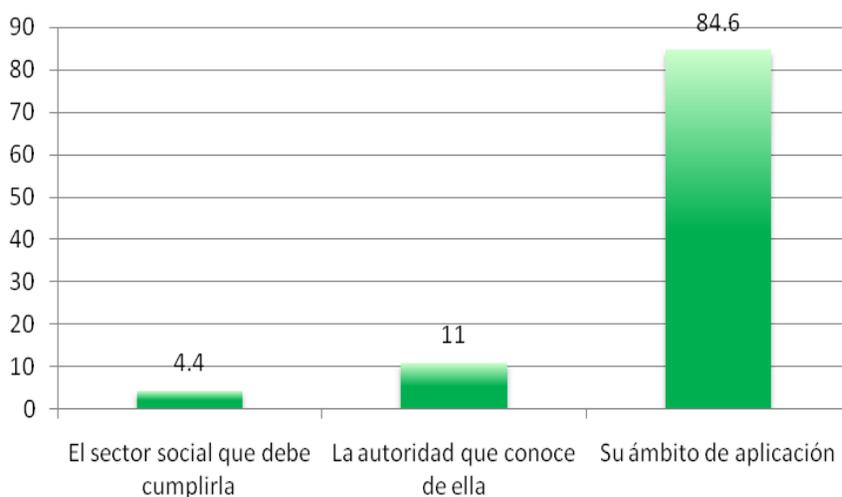
legal, y cualquier otra entidad federal, y es precisamente la fuente de los reactivos que se esperaban en el cuestionario de conocimiento, aplicado al grupo en estudio.¹⁸⁹

Desde la publicación de esta Ley (junio de 2002) se han realizado grandes esfuerzos para su conocimiento, difusión y aplicación al interior de los distintos organismos gubernamentales y fuertes campañas de comunicación social para que la ciudadanía conozca este derecho fundamental (incluido en la Constitución en 2007).

Sin embargo en esta investigación obtuvimos resultados preocupantes. El 50% de los participantes en el estudio se abstuvo. Quienes sí lo hicieron, el 14% piensa erróneamente que la declaración patrimonial es una obligación de transparencia o que los partidos políticos están obligados por la ley a dar a conocer el uso de sus recursos económicos, incluso se mencionan como obligación “reservar expedientes” o “promover la libertad de expresión”.

Sólo el 36% conoce y menciona las obligaciones de transparencia señaladas en la Ley.

24. ¿En qué consiste la diferencia entre una Ley General y una Ley Federal?



¹⁸⁹ Fuente: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Artículo 7: Atender las solicitudes de información, directorio de servidores públicos, estructura orgánica y facultades de las dependencias, manejo del presupuesto, máxima publicidad, protección de datos personales, tabuladores de sueldo de los servidores públicos, información sobre adquisiciones y contratos, proporcionar información veraz, mantener actualizados sus portales de internet, favorecer la Rendición de Cuentas, entre las más mencionadas).

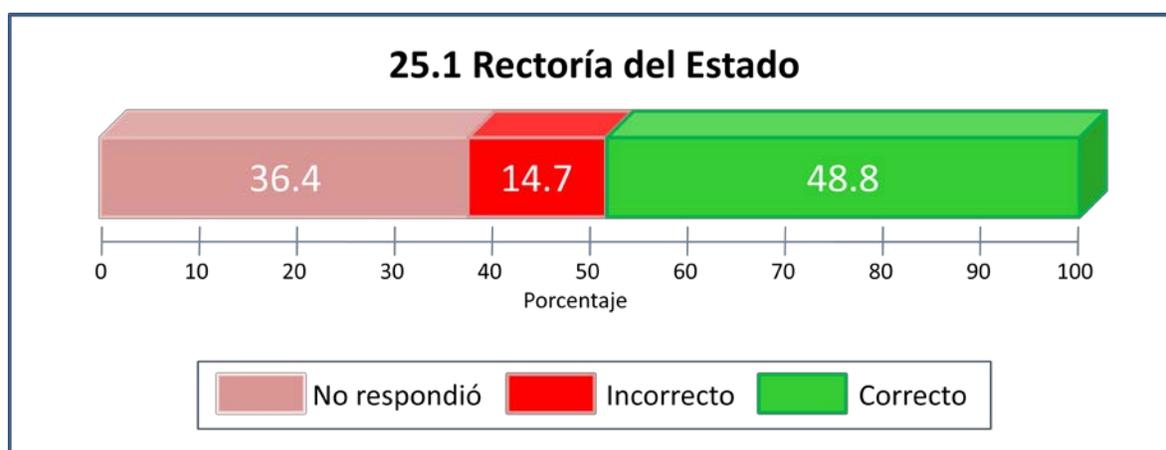
Retomando a Diego Valadés¹⁹⁰, el criterio adoptado por la Corte no aparece en la Constitución, ni en alguna ley, ni siquiera en la jurisprudencia misma.

Se puede concluir que esta clasificación existe sólo en la doctrina y con enfoques muy contradictorios. Los propios legisladores, al paso de los años, han incurrido en un uso irregular de esas categorías de leyes. Sin embargo los encuestados respondieron mayoritariamente que es el ámbito de aplicación la característica distintiva entre los tipos de leyes que nos ocupan, lo cual coincide con el tipo de respuestas esperadas en nuestra investigación, criterio general de los especialistas en la materia.

Para finalizar esta sección, una parte esencial del cuestionario de conocimientos de los servidores públicos respecto de la Constitución, fue la pregunta consistente en una batería de reactivos específicos sobre preceptos básicos de la Carta Magna. La calificación de las respuestas se realizó de manera estricta, así debieron contestar exactamente al número de artículo continente del precepto en cuestión.

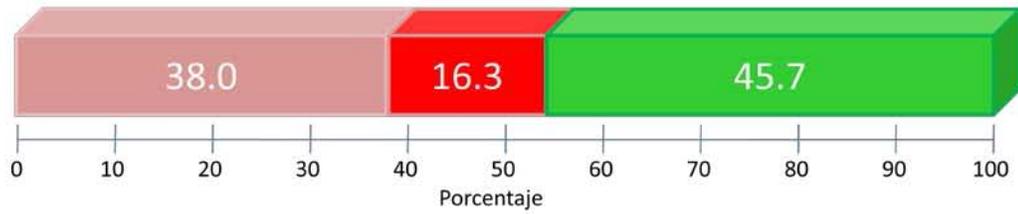
A continuación se presentan las nueve gráficas resultantes de este ejercicio:

25. Señale en cual artículo constitucional encontramos descritas las siguientes materias.

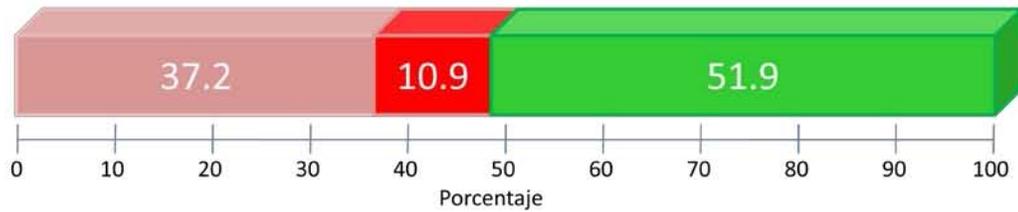


¹⁹⁰ Valadés, Diego, "Una Saludable Reforma", Artículo editorial, México, El Universal, 28 de febrero de 2007. www.eluniversal.com.mx

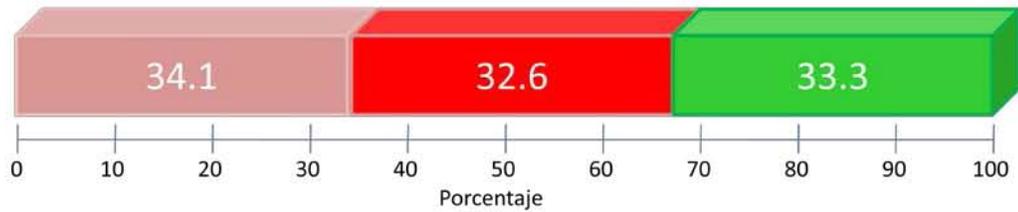
25.2 Planeación democrática



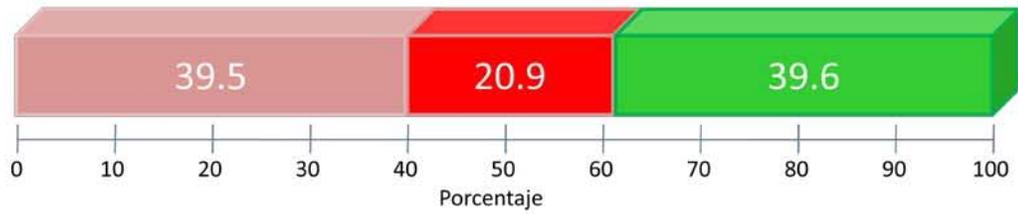
25.3 Municipio



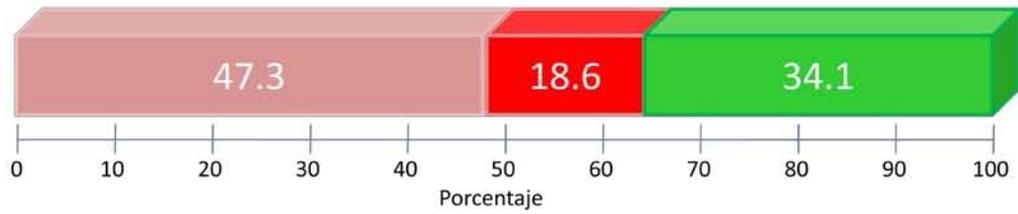
25.4 Derechos Humanos



25.5 Sujetos de responsabilidades

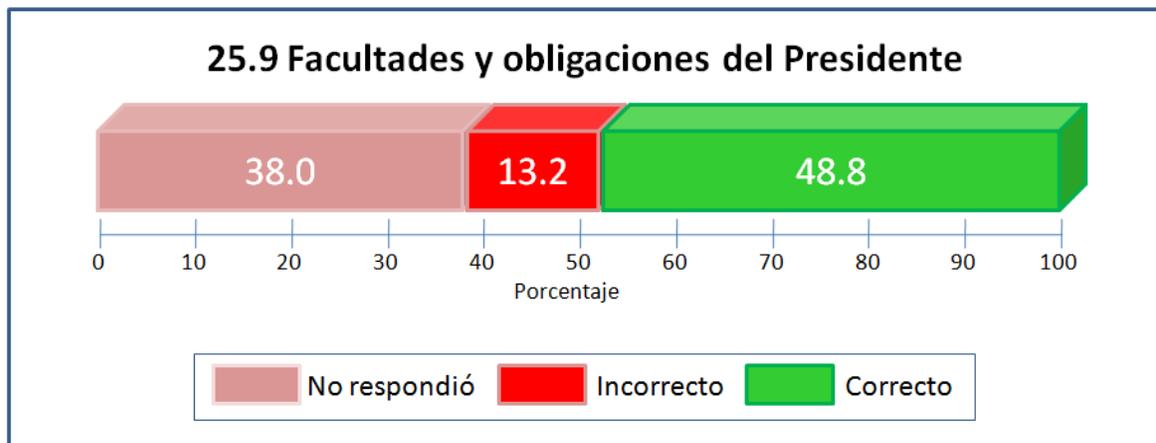
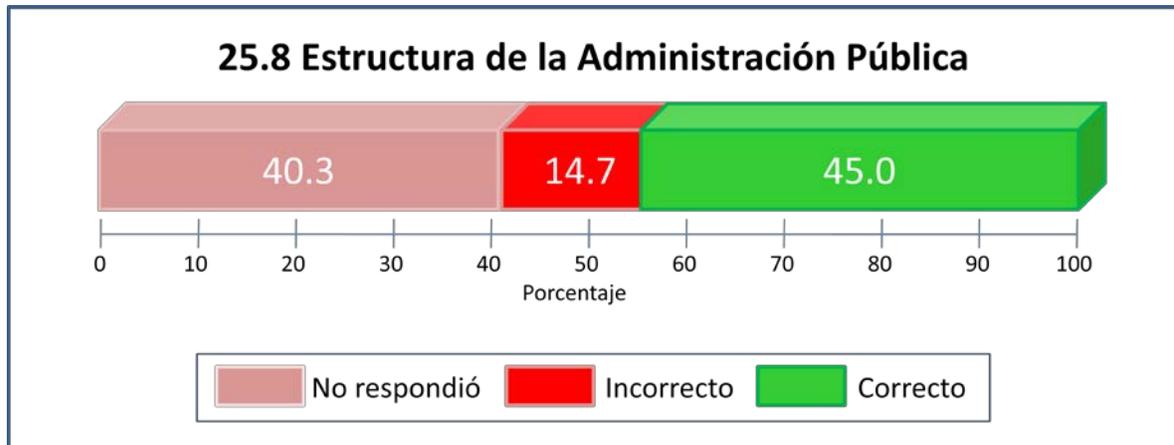


25.6 Seguridad Pública



25.7 Elecciones





Esta última batería de reactivos revela que el conocimiento específico de la Constitución, en artículos íntimamente vinculados a la Administración Pública, es inferior a la autocalificación general manifestada por el grupo en estudio. Como puede observarse, tanto en las respuestas a cada reactivo, como en el promedio general de las nueve interrogantes, la respuesta correcta alcanzó únicamente el 42.71%. Lo cual nos indica es muy inferior a lo manifestado por los encuestados en su autoevaluación general.

El resultado se ve agravado al considerar que sólo 85 de los 129 participantes (63.26%) se animaron a contestar el cuestionario, el resto de ellos (36.74%) no estuvieron dispuestos a exponerse, porque de alguna manera se sintieron “examinados” (al ser identificables).

Esta conclusión se ve reforzada por un dato duro, aquél que se refiere a los servidores públicos sancionados durante el presente sexenio (2006-2012). Este amplio número de sancionados corresponden al grupo de nuestro interés, lo cual devela que hay un gran desconocimiento, mala fe o cinismo exacerbado en muchos servidores públicos.

Servidores Públicos Sancionados 2006-2012.

Año	Sanciones Administrativas	Apercibimientos	Amonestaciones	Suspensiones	Destituciones	Inhabilitaciones	Sanciones Económicas
2006	3,278	8	1,013	852	181	645	579
2007	4,895	8	1,630	1,308	307	847	795
2008	7,896	-	4,698	1,307	353	881	657
2009	7,760	-	5,281	982	213	760	424
2010	6,010	-	2,544	1,608	-	915	638
2011	8,333	-	3,180	2,828	358	1,167	800
2012*	6,959	-	2,500	2,156	410	1,264	629
Total	45,131	16	20,846	11,841	1,822	6,479	4,522

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Para 2012 se muestran cifras recabadas hasta junio.¹⁹¹

Si a esto agregamos que el número de servidores públicos sujetos al Servicio Profesional de Carrera (SPC) alcanza la cifra de 35,471¹⁹², más equivalentes, casi 45,000; se puede afirmar que corresponde 2 sanciones a cada uno de ellos.

Estos resultados refuerzan los postulados del Capítulo I de nuestra investigación en la que referimos¹⁹³ que se advierte una pálida cultura de la legalidad, vinculada a costumbres atávicas que comprenden tanto a la sociedad como al gobierno, de lo cual se concluye que el apego al marco normativo no es uno de nuestros signos distintivos. Hecho que ya se advirtió en la primera etapa (sondeo de percepción), cuando referíamos a la **elasticidad** con la que el servidor público concibe al marco jurídico.

¹⁹¹ <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/informacion-diversa/informes-de-labores-y-de-ejecucion.html>

¹⁹² Puestos de Carrera de acuerdo con el Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los departamentos administrativos. Fuente: Secretaría de la Función Pública.

¹⁹³ Vid. Capítulo I, pag. 16-17

Una vez agotada esta segunda etapa de acopio de información, a través de los cuestionarios electrónicos, habré de presentar los resultados de las entrevistas de profundidad, cara a cara, con funcionarios públicos representativos de las tres ramas del Poder Público y los tres órdenes de gobierno, conforme al siguiente ordenamiento: 1 Secretario de Estado, 1 Senador, 1 Diputado, 1 Ministro, 1 Gobernador y 1 Presidente Municipal.

4.2.3. Entrevistas a profundidad.

4.2.3.1. Síntesis y conceptos de cada entrevista.

ENTREVISTA I

(EXGOBERNADOR, EXDIPUTADO, EXSENADOR Y EXPRESIDENTE MUNICIPAL)

P: La investigación de campo correspondiente a la Tesis de Doctorado, consta de tres etapas, dos de ellas ya efectuadas: un sondeo de percepción, un cuestionario de conocimiento. Este tercer momento consiste en entrevistas con personajes de tu talla, de manera que nos orienten con sus opiniones expertas, respecto del Derecho y el ejercicio de gobierno. Así la primera pregunta es:

¿El Derecho y la Administración Pública se han acercado o son relativos, en cuanto al ejercicio del poder desde la Administración Pública?

R: *En el ejercicio del poder es imprescindible tener normas jurídicas, no sólo porque éstas suelen darle eficacia, una correcta instrumentación, sino que dan legalidad y legitimidad a la actuación de la Administración Pública. De modo que a pesar de encuentros y desencuentros o de distanciamiento entre Derecho y Administración Pública, el vínculo es indisoluble. En un escenario ideal tendría que haber una relación armónica de mutuo aprovechamiento para el desarrollo eficaz de la acción gubernamental, que va a transformar positivamente la vida de las personas.*

Además, debemos considerar a la política, que entraña la toma de las grandes decisiones. Las administraciones públicas no son neutrales, a pesar de ser, instrumentales, se desarrollan a partir de una expresión de filosofía política, en consecuencia, la Administración Pública crece, decrece, se orienta o tiene en algunas áreas especial robustez o elementalidad, de acuerdo con una visión política.

Cuando el Derecho parece insuficiente para que la Administración Pública sea eficaz, hay que transformar el Derecho, y cuando el Derecho sea puesto al día, la Administración Pública se tiene que perfeccionar, adecuar, adaptar.

P: En su experiencia como ejecutivo o como legislador ¿Cuál es su diagnóstico institucional, con respecto a la vinculación entre el Derecho y la Administración Pública? ¿Cómo lo ven los colaboradores? ¿Cuáles son las principales dificultades que pueda tener el gobernante, cuando sus colaboradores o sus instituciones no se apegan o no tienen disposición para apegarse a la legalidad?

R: *Cuando, por ignorancia, por intención o por una decisión deliberada, hay alejamiento del Derecho, se corren serios riesgos. Cuando hay buena intención y lo que se detecta es insuficiencia normativa, lo que debe hacerse es proveer de suficiencia normativa, por eso el Derecho no debe ser, por naturaleza estático y si en algún momento, hay desapego al Derecho por ignorancia o por mala fe, lo que hay que hacer es contar con mecanismos suficientes para volver al cauce jurídico.*

La norma no puede constituir un obstáculo para la eficiente marcha de la Administración Pública. Cuando el Derecho está siendo un obstáculo, se tiene que depurar o cuando el Derecho es insuficiente se tiene que proveer. Pero el Derecho es insustituible en la acción de gobierno.

P: ¿Ha tenido personalmente o el grupo de colaboradores más cercano que subsidiar a funcionarios que o no conocen o no tienen apego al marco legal?

R: *No puedo permitir que alguien menosprecie el Derecho, más bien me he dado cuenta de la insuficiencia legal, a veces las decisiones se basan en criterios políticos o de carácter social, que carecen de normatividad. Falta un entramado jurídico fuerte, puesto al día y esto*

es muy importante, porque la vida en comunidad evoluciona con una gran rapidez. Cuando la norma se queda rezagada ya no sirve.

P: ¿Podríamos hablar de que hay la necesidad de un Derecho Público dinámico?

R: *En efecto, es necesario poner al día, como un proceso permanente, la revisión del marco jurídico, del Derecho Público en lo general y, subrayadamente, del Derecho Administrativo.*

P: Hay casi cien mil sancionados en la Administración Pública federal, centralizada y paraestatal de 2006 a 2012; la mayoría por responsabilidades administrativas, esto habla o de un desconocimiento del Derecho o de una mala fe, una negligencia.

R: *O de un desdén.*

P: Exacto, menosprecio o desdén. Ahí tenemos que hacer algo, en un universo de 42 mil servidores públicos que pertenecen al servicio profesional de carrera, no puede haber esa cantidad de sanciones o no se pueden explicar sólo por un combate a la impunidad. ¿Estamos aplicando el Derecho para paralizar o hacer caminar a la Administración Pública?

R: *Seguramente hay casos en que las sanciones, son resultado de una desesperada decisión del servidor público que pretende salir de la asfixia normativa: en el afán de cumplir con un propósito superior, el servidor público puede tomar una decisión que puede estar en los límites de la legalidad, pero que es práctica, que es positiva, que da resultados.*

Este fenómeno revela la necesidad de una mayor profesionalización de quienes emiten estas decisiones, no obstante que hay un principio jurídico que no es privativo de ninguna rama del Derecho, es un principio del Derecho sin adjetivo: el desconocimiento de la ley no exime su cumplimiento. Esto pudiera ser tolerable en el caso de un particular; sin embargo, en un servidor público es inaceptable, porque se parte de la base de que para ser contratados todos debieron acreditar su capacidad o la idoneidad para el cargo.

Eso obliga a ser más cuidadosos en la selección del personal, y a que, una vez seleccionado el personal, si se pretende elevar el nivel de la Administración y la calidad del servicio público, se tiene que profesionalizar. Se debe incluir a todos en programas intensivos, inteligentes, bien diseñados y prácticos de capacitación.

Otros seguramente conociendo el alcance de la norma incurrieron en ello, deshonrando el compromiso de apegarse a la legalidad. No es sólo un requisito formal o una solemnidad, es la obligación de los servidores públicos a protestar el fiel acatamiento de la ley, de la constitución y de la legislación derivada de ella.

En esos cien mil casos vale la pena ver la recurrencia de ciertas hipótesis, porque descubrir las razones frecuentes del desempeño ilegal o la decisión ilegal, lleva a la provisión de medidas preventivas.

Cuando la norma está paralizando a la Administración Pública, la hace más compleja de lo debido, si prescindir de la norma tiene una explicación práctica, aunque indebida, ahí lo que tendríamos que hacer es la depuración.

P: Hablando de simplificación, lo que hizo el gobierno actual hace algunos años que se denominó la “tala de trámites”, sacó 16 mil trámites y quedó vigente otro tanto. El criterio se situó en la decisión personal de los Secretarios de Estado, a quienes se les señalaron plazos hasta 30 días; no fue un criterio técnico, ni administrativo, ni de Derecho, porque para suprimir algún trámite tiene que haber una razón administrativa y jurídica.

R: *Creo que detrás de una supresión, tiene que haber una racionalidad. La forma de cancelar el trámite es de acuerdo a la naturaleza del mismo.*

Me parece que detrás de esa decisión hay una buena intención y un deseo de que la Administración sea más ágil y que al ciudadano le resulte más sencillo acudir a la Administración.

P: ¿Cómo hacer coincidir varias voluntades en un nuevo espacio público? Eso requiere de una normatividad nueva. En materia económica se ve muy claramente la Ley de Asociaciones Público-Privadas, el reglamento de la ley. ¿Pero cómo conciliar el interés general con el interés particular, tanto del empresario o del productor social, como del ciudadano en lo particular?

R: *Este fenómeno nos puede conducir a la confusión, hay que tener mucho cuidado. La Administración Pública no es de los particulares, es cierto que en la toma de decisiones cada vez más tiene que haber opinión de los particulares, pero la responsabilidad final de la*

acción es del gobierno. De otro modo se pierde uno de los principios básicos de cualquier organización gubernamental: el principio representativo.

No juguemos con esto que nos puede llevar a la demagogia, la acción gubernamental que sólo es del gobierno. En estas tendencias nuevas hay la llamada acción social que es también puramente particular, de los particulares organizados.

La acción gubernamental y la acción social generan la llamada acción pública, que no es privativa del gobierno, es la suma afortunada, inteligente, racional de lo gubernamental y lo social; pero, cuidado de no caer en el juego de la demagogia.

El espacio público debe ser un sitio donde todos, autoridades y ciudadanos se sientan cómodos para opinar y haya mecanismos eficaces de comunicación para que las opiniones sean útiles y no se convierta en un ruido o en un diálogo de sordos.

Pero al final, la Administración Pública es del gobierno, no hay que caer en la tentación de abrir todo a la sociedad.

Necesitamos actualizar el Derecho, pero esto no es de hoy, es decir, no es un asunto de moda. No puede decirse que hoy se inicia la renovación del Derecho y dentro de tantos años se acaba, la renovación del marco jurídico debe ser una tarea permanente. Obviamente no todas las leyes, corren de manera paralela y a idéntica velocidad. Hay normas que requieren una urgente actualización, pero es exagerado afirmar que se requiere un nuevo Derecho Público, se requiere poner al día las leyes que hagan falta. De acuerdo a una actual, moderna, vanguardista, filosofía política y jurídica. Más que hablar de un nuevo Derecho Público, hay que actualizar los apartados del Derecho Público que haya lugar.

Y otra, hay que evitar el culto a la ley, es decir, no considerar que ley es intocable. Por eso no debe escandalizar que la Constitución haya tenido tantas reformas, ha tenido las que se han necesitado y si necesita más, tendrá más en el afán de que el Derecho no se rezague, que esté vigente y que sea positiva, es decir, que se use, que haya la convicción de que la ley es buena.

¿Qué hay que hacer como ejercicio permanente de la Administración Pública, de los legisladores y de todos quienes ejercen el poder público?, someter a revisión permanente el marco jurídico, subrayadamente el marco jurídico público cuando se necesite; es decir, no convertirlo en una actividad febril.

Quitemos los obstáculos, depuremos:¿ Es una sobrerregulación que llegue hasta la asfixia o una lacónica regulación que dé debilidad, que genere debilidad institucional?

Un elemento más, no menor en el trabajo de la Administración Pública, lo es la Corte, como máximo tribunal; el cual, al final, será la instancia que va a señalar al legislativo y al ejecutivo si lo están haciendo bien. Me parece correcto en este diseño de equilibrio de poder, uno hace la ley, el otro ejecuta con la ley y el otro verifica la constitucionalidad de la actuación del que da el marco de referencia y del que usa ese marco de referencia para trabajar en la vida de todos los días.

P: ¿Cómo permear el conocimiento de la Ley, su razón de ser y utilidad al servidor público, para que entienda cómo aporta su labor a la confianza y paz social?

R: Insisto en la profesionalización. En que el reclutamiento del personal sea exigente sin hacerlo inaccesible, que haya idoneidad entre la persona y el cargo, y en una labor permanente de capacitación, porque si estamos hablando de la razonable puesta al día del marco jurídico, debemos de hacer que nuestros servidores públicos tomadores de decisiones conozcan, no sólo el texto de la ley, sino la intención detrás de la norma ¿cómo? con un trabajo permanente.

Esto me lleva a afirmar, así lo he concebido en mis más de 30 años de servidor público, que el ejercicio de esta delicada tarea es una vocación. Es mucho más que un empleo, porque la Administración Pública además de sus elementos técnicos, tiene muchos otros que hacen la diferencia: no basta cumplir un horario, no basta presentar una declaración patrimonial que son algunos de los muchos requisitos de orden formal. El servidor público tiene que imbuirse de un espíritu. La vocación o vocatio quiere decir "llamado". Creo en la Administración Pública y creo su capacidad transformadora, como instrumento igual que el Derecho y de la política.

P: ¿La llamada democracia participativa va en contra de la democracia representativa o se pueden conciliar?

R: *Se pueden conciliar. Para usar una expresión de Cosío Villegas lo público tiene que ser cada vez más público, en consecuencia. Sin embargo creo que la democracia representativa es inevitable. ¿Cómo podemos juntar, no se diga a cientos y tanto millones de mexicanos, sino en una comunidad por más pequeña que sea, a todos en el mismo lugar para deliberar y tomar decisiones?*

El ejercicio democrático del poder es representativo, aún ante el desgaste mundial de los políticos, los partidos y, en general, de los representantes políticos (el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en sus estudios frecuentes ha registrado insatisfacción hasta con la democracia misma). Lo que tiene que haber es cada día más canales de participación que coexistan, que convivan con el ejercicio representativo del poder. No todos pueden participar en la tarea de gobierno. Ahora las ágoras modernas están en Internet.

CONCEPTOS DERIVADOS DE LA ENTREVISTA I:

1. El Derecho y la Administración Pública forman un binomio indisoluble. En el ejercicio del poder es imprescindible tener normas jurídicas, no sólo porque éstas suelen darle eficacia, una correcta instrumentación, sino que dan legalidad y legitimidad.
2. La norma no puede constituir un obstáculo para la eficiente marcha de la Administración Pública; en su caso, se tiene que depurar o cuando es insuficiente se tiene que proveer. Es necesario un proceso permanente de revisión de la Ley. No se requiere un nuevo Derecho Público, se requiere poner al día las leyes que hagan falta, de acuerdo a una actual, moderna, vanguardista, filosofía política y jurídica.
3. La Administración Pública es más que un empleo: se trata de una vocación, que se complementa con la profesionalización, mediante programas intensivos, inteligentes, bien diseñados y prácticos de capacitación.
4. La Administración Pública es del gobierno, la democracia representativa es fundamental en todo sistema democrático. La llamada acción pública, es la suma racional de lo gubernamental y lo social; pero no se debe caer en la demagogia.

ENTREVISTA II

(EX GOBERNADOR, EX LEGISLADOR, EX SECRETARIO DE ESTADO, EX EMBAJADOR)

P: ¿La vinculación entre Derecho y Administración Pública se ha fortalecido o se ha alejado?

R: *Desde hace casi cien años ha estado presente la polémica entre Derecho y Administración Pública. En las últimas tres décadas, se han enfrentado dos corrientes: la que considera a la función pública como campo propio del “management”, la administración gerencial, y la proveniente del Derecho Romano, y ya más cercanamente del Derecho Francés y Alemán, que parte de la premisa “si se conoce el Derecho Administrativo (continente), entonces se sabe Administración Pública (contenido o sustancia)”. Estas dos visiones forman una dicotomía.*

En este contexto, no puedo olvidar un comentario de Guy Braibant, miembro de alto nivel del Consejo de Estado francés y Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, en el sentido de que en los programas de Administración Pública de maestría y doctorado en las universidades estadounidenses todo era management, estadística, analítica, metodología, administración de recursos humanos... pero el Derecho no aparecía por ningún lado como forma de enseñanza. Esto sería impensable entre nosotros, para quienes la Administración Pública es el Derecho Administrativo en todas sus ramas, que se desprende del Derecho Constitucional.

Sin embargo, en los últimos años la polémica ha disminuido. Al parecer, porque se ha desarrollado una disciplina paralela que recoge, por necesidad, los dos enfoques, me refiero a las “Políticas Públicas”, en las cuales la aplicación de una decisión administrativa no puede ignorar el marco jurídico, porque entonces no funcionaría. Ahora el tema aparece en toda curricula académica de cualquier parte del mundo, porque significa la toma de decisiones para la aplicación de los grandes objetivos del Estado, por una parte, y del gobierno en turno que lo encabeza. Esto nos ofrecería una explicación de por qué el alejamiento o el acercamiento entre Derecho y Administración Pública, depende del

régimen, del lugar y la materia que esté manejando el funcionario público y del nivel del proceso administrativo en la cadena de toma de decisiones.

P: De aquí se desprende una característica de la Ley: la capacidad adaptativa. ¿Se requiere un derecho dinámico desde su diseño, actualización y aplicación? ¿O es preferible un derecho estático?

R: *El Derecho tiene que cumplir dos funciones al parecer contradictorias, el reto es conciliarlas. Una, es el valor jurídico que se conoce como seguridad legal. Si las leyes carecen de estabilidad se pierde la seguridad jurídica, que afecta a los particulares, quienes entran en descontrol. Por ejemplo, si la legislación fiscal no tiene un relativo margen de certidumbre, no permitiría a los empresarios hacer planes de negocios a 10, 15 ó 20 años. Así, es fundamental el valor de la seguridad jurídica, tutelado por la Ley.*

Esa es la tesis, ¿cuál es la antítesis? Es que la sociedad evoluciona; las necesidades son cambiantes, el desarrollo sustentable va siendo diferente en la medida de los avances de la tecnología, el grado de conocimiento que tiene la población, de la calidad de vida a la que se aspira, el nivel económico en que se encuentre, etcétera. Entonces, hay otro valor jurídico, también tutelado: la constante actualización de la Ley.

¿Cuál sería la síntesis? La función legislativa y la jurisdiccional tienen que ir ajustando la legislación a las condiciones nacionales en el entorno internacional.

Ya estamos en la praxis política. En la reforma a la Ley Federal del Trabajo, tenemos un ejemplo de cómo la legislación puede encontrar y tutelar estos dos grandes bienes jurídicos: seguridad y adaptabilidad al cambio, conforme a las circunstancias.

P: Hasta ahí, está muy bien. El marco jurídico está excelente; sin embargo subsiste la percepción de que constantemente los funcionarios y particulares eluden la Ley para lograr canonjías o ventajas. Estamos hablando de aspectos de corrupción difícil de erradicar. El Derecho se aplica más por intuición que por conocimiento, por miedo a cometer alguna falta, o simplemente a algunos no les importa el incumplir el Derecho...

R: *Se trata de la operación dentro de un marco jurídico, donde los funcionarios encuentran, junto con los particulares, la manera de darle vuelta a la Ley. Por otra parte, todavía hay un*

alto grado de discrecionalidad del servidor público, aquí el tema es volver a encontrar el equilibrio entre la rigidez jurídica y la menor discrecionalidad del funcionario, sin ponerle una camisa de fuerza que no le permita operar, pero no dejarla tan abierta que se genere corrupción.

P: Muchos críticos del sistema o aún desde dentro del sistema, afirman que el Estado de Derecho en México es débil, y llegan a aseverar su inexistencia.

R: *El Estado de Derecho implica la perfectibilidad del marco legal, pero el hablar de una debilidad en el Estado de Derecho o de ausencia de un Estado de Derecho, es referirse a la falta de convicción de los ciudadanos y de los funcionarios para cumplir con la Ley.*

Sería que al país le falta lo que en otras sociedades se llama obsecuencia a la Ley, es decir, que no hay necesidad de vigilar, supervisar o auditar para acatar las normas.

P: El caso es que el civismo se perdió, lo cual es una llaga en la cultura cívica y política mexicana. Algunos diputados están luchando por restituir la materia de civismo en la primaria, en los libros de texto gratuitos...

R: *Claro, se deben inculcar valores de la sociedad a los más pequeños para que aprendan a respetar el derecho de terceros.*

P: En la investigación correspondiente a esta tesis hemos confirmado la necesidad de incluir el Derecho en todos los segmentos de la Función Pública desde el más modesto hasta el más alto en la toma de decisiones.

R: *Todo cargo público en el cual se toman decisiones, debería entregarse sólo a personas que han tomado un curso sobre el marco y la estructura de la Administración Pública, que no es otra cosa que estudiar los principios jurídicos.*

P: Algo que tampoco se toma en consideración al momento de reclutar, seleccionar y desarrollar servidores públicos es la vocación.

R: *Hay que admitir que los propios servidores públicos y políticos en la Administración Pública han generado la percepción de corrupción, el hecho es que todos los días aparecen noticias de funcionarios públicos y políticos de alto nivel federal, estatal y municipal que,*

efectivamente, cometieron faltas o delitos. Por ello no podemos alcanzar la confianza tan necesaria.

P: La ética pública está contenida en dos partes: Una, en la letra y el espíritu de la Ley, y la otra en la convicción del individuo, yo le llamo vocación de servicio público. ¿Qué va primero, la vocación o el Estado de Derecho? ¿O van juntos?

R: *El problema se desplaza al tema de la educación, la cultura y los valores. Es cierto, hay mil formas de corrupción, pero debemos seguir inculcando los valores a las generaciones que vienen, a través de la educación, si es que queremos que nuestro país cambie algún día.*

CONCEPTOS DERIVADOS DE LA ENTREVISTA II

1. El alejamiento o el acercamiento a la orientación de la Administración Pública, el ámbito y la materia que esté manejando el funcionario y del nivel jerárquico en el proceso administrativo en la cadena de toma de decisiones. en otros términos en la práctica hay una "elasticidad" en la aplicación del Derecho.
2. El Derecho tiene que cumplir dos funciones. Una, es el valor jurídico que conduce a la seguridad legal (estabilidad), el otro valor, también tutelado por la Ley, es la constante revisión y transformación del marco constitucional, legal y normativo (cambio). La función legislativa y la jurisdiccional tienen que ir ajustando la legislación conforme a las circunstancias socioeconómicas y políticas.
3. Hay un alto grado de discrecionalidad en el servidor público. Ahí se deben equilibrar la rigidez jurídica y las facultades del funcionario, sin que la norma se convierta en camisa de fuerza a grado de que no le permita operar, cuidando de no dejarla tan abierta que invite a entrar a la corrupción.
4. Los propios servidores públicos y políticos en la Administración Pública, con su comportamiento han generado la percepción de corrupción y, por lo tanto, la confianza se vulnera. Al país le falta lo que en otras sociedades se llama "obsecuencia a la Ley". Así el problema se desplaza al tema de la educación, la cultura y los valores.

ENTREVISTA III

(EXPRESIDENTE MUNICIPAL, EXDIPUTADO, EXSENADOR Y EXEMBAJADOR)

P: ¿Qué tanto se han alejado o acercado el Derecho y la Administración Pública? ¿Cómo se ha configurado ese vínculo?

R: *...No es posible entender la función pública sin su vinculación con el Derecho, porque los instrumentos fundamentales del gobierno son las leyes y los reglamentos. Sin éstos no se puede gobernar. Ahora bien, el Derecho también genera una ideología, la interpretación jurídica es ideológica y de ahí viene entonces el rumbo que se marca a la Administración Pública.*

P: Para cubrir los vacíos en la formación de servidores públicos municipales, estatales, federales que no tuvieron o la inquietud o la forma de acercarse al estudio del gobierno, sí estudiaron por ejemplo ingeniería, pero luego se les dio liderazgo político...

Cuando el estudio de la Administración Pública se lleva a las universidades y se convierte en profesión, distingue al administrador público empírico del administrador público profesional, ambos se enfrentan a la solución de conflictos sociales, de atención de la demanda popular y ahí es indispensable el conocimiento de la ley, y es indispensable el conocimiento de la Administración Pública como tal. Es inconcebible un administrador público que ignore su Constitución, y las leyes referentes al régimen municipal.

Nosotros debemos desarrollar un conjunto de conocimientos que integran lo que llamaríamos las habilidades laborales, las competencias. En un país donde no tenemos un servicio civil de carrera, una alternativa es la certificación de competencias laborales.

Para ello se necesita enseñar habilidades directivas, que incluyan el conocimiento del marco jurídico y los procesos administrativos, que doten al servidor público de capacidades para contestar las preguntas aquellas del ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿quién?, ¿con qué? Y actuar en consecuencia. Esto conduce al siguiente tenor que son las habilidades específicas del cargo... Cómo se va a controlar el trabajo y propiciar la participación ciudadana, sobre todo en el caso de los ayuntamientos donde la partidocracia ha rebasado

al gobierno municipal. Hay que enseñar cómo incorporar con autenticidad a la sociedad y transformar cabildos.

Además de otros elementos que tiene que ver con planeación estratégica, con la administración del tiempo, presupuestos, contabilidad, etcétera.

Y, esto es importante, con todos los procesos políticos, en donde incluyen medios de comunicación y los poderes fácticos y lo que son las nuevas técnicas de información y comunicación, las TICs.

P: *¿Cómo se explica uno que el fenómeno de la corrupción sea tan amplio y tan profundo y esté tan arraigado en nuestra cultura política administrativa? ¿Es por ausencia de normas o se debe a la sobrerregulación? ¿Qué opina de este fenómeno de la corrupción y de la falta de eficiencia, eficacia o de la negligencia, de todos estos fenómenos que llevamos años platicando, que tienen que ver con el Derecho?*

R: *Tiene que ver con la impunidad y de ahí se origina todo lo demás. Si no hubiera impunidad la corrupción sería absolutamente reducida.*

Existen casos en que el funcionario empieza a ver como rentable su puesto, lo que tiene que ver en un sistema económico de acumulación de la riqueza donde lo que importa en este sistema económico es acumular riqueza, lleva a la gente a perder los valores.

Y eso sólo se puede cambiar si mejoras la cultura política desde la educación básica y si haces profesionales a los administradores públicos, por eso es importante estimular las actitudes éticas.

P: *¿Cuál sería el apego a la legalidad, no obligado sino por la parte vocacional o por la parte de ética pública?*

R: *Lo decía Juárez, todo con el Derecho, nada contra el Derecho. Si el Derecho está mal, lo cambiamos, pero hay que respetar la ley. Por otra parte, decía Balzac, el ser humano sucumbe a las tentaciones, es parte de nuestra naturaleza.*

P: *En el entendido de que existen dos tipos de solidaridad la positiva y la negativa. En esta última la observancia de la ley obedece a la coerción, hasta física si es necesaria, se actúa*

o se deja de actuar por temor a la sanción. La solidaridad positiva es la que convence, es la con información, argumentación, persuasión, convencimiento, siguiendo todos esos escalones. El servidor público se convence desde el reclutamiento mismo, a hacer bien las cosas porque vale la pena, se fomenta la vocación que está normalmente acosada por la ambición y las tentaciones y el poder.

R: O se aplica la sanción o se entra por la vía del control psicológico. “Mira, aquí tienes todas estas prestaciones, tienes un muy buen cargo, cuídalo porque lo puedes perder”. Pero cuando vienen los cañonazos de 50 mil de aquellos pesos, como decía Obregón, sucede que el más pintado puede sucumbir, excepto cuando tiene una ética y una cultura a prueba de sinvergüenzadas.

P: ¿Por qué las formas se han perdido, se debe a que la ley ha sido demasiado flexible?
¿La mística de servicio se ha perdido?

R: Desafortunadamente se ha perdido el sentido cívico. Nosotros aprendimos desde la primaria a querer a este país, lo conocemos y sabemos de su historia, eso genera un amor a la patria, no retórico, sino auténtico, a partir del cual actuamos en el servicio público.

CONCEPTOS DERIVADOS DE LA ENTREVISTA III

1. No es posible entender la función pública sin su vinculación con el Derecho, porque los instrumentos fundamentales del gobierno son las leyes y los reglamentos. Sin éstos no se puede gobernar.
2. Es inconcebible un administrador público que ignore su Constitución, y las leyes.
3. Nosotros aprendimos desde la primaria con clases de civismo a querer a este país y lo conocemos y sabemos de su historia, eso te da un amor a la patria, no retórico, sino auténtico.
4. Se necesita enseñar habilidades directivas, que incluyan el conocimiento del marco jurídico y los procesos administrativos, que doten al servidor público de capacidades para contestar las preguntas aquellas del ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿quién?, ¿con qué? Y actuar en consecuencia.

ENTREVISTA IV

(MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA)

P: ¿Cuál es su visión de la relación Derecho-Administración Pública?

R: Habría que considerar aspectos históricos. Por ejemplo, en 1917 se estructuró una administración pública sobre la base de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. La idea que se tenía era que las secretarías eran órganos políticos y los departamentos eran órganos técnicos.

Años después, se adoptaron las figuras de la descentralización, bajo modelos diferentes, el norteamericano y el europeo. Las cuales se incorporaron a la Constitución. En los años 70 teníamos una Administración Pública compleja: las secretarías, los departamentos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, mayoritarias y minoritarias, y los fideicomisos. Entonces vino una la reforma administrativa, del Presidente José López Portillo, y se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública. Más adelante, en la Administración de Miguel de la Madrid, con la Renovación Moral y el juicio político tuvo un repunte el tema de las responsabilidades señaladas en la Constitución.

Por primera vez utilizamos formalmente a la Administración Pública centralizada y la paraestatal para dar una respuesta a esta realidad, inclusive no había base constitucional para eso, la base constitucional vino por una reforma posterior.

Este es un ejemplo de cómo hemos tenido que ir acomodando las piezas. Obviamente el Derecho va regulando las figuras y, de pronto nos encontramos que la normatividad jurídica no se compadece del todo con la realidad administrativa. En nuestro país lo que ha sucedido es un diálogo errático entre la realidad administrativa y el Derecho, que en ocasiones va atrás y en otras se adelanta, pero quizás no de la manera más adecuada y esto ha generado disfuncionalidades

P: El marco jurídico es aspiracional para la sociedad no se sienta desprotegida...

R: La Administración tiene como uno de sus principios básicos la eficacia y la eficiencia, aunque algunas reglas de Derecho, que a veces le ayudan y la impulsan, pero también la obstaculizan. Ante ello, el marco jurídico se transforma para alcanzar a la realidad, pero hay veces en que la realidad va al margen del marco jurídico.

P: En cuanto a los servicios públicos de carrera que todo mundo le pone muchas bondades al asunto y no se fijan tanto en los problemas que pudiera tener...

La Ley del Servicio Profesional de Carrera demuestra que, en cualquier gobierno, hay una ideología atrás de estas disposiciones. La neutralidad que se pide de un servicio profesional de carrera es muy difícil, toda vez que se necesita de lealtades, de confianza y de capacidad, valores difíciles de que la Ley contemple porque son subjetivos.

R: Nuestros servicios profesionales de carrera tienden a desvíos y dejan de cumplir con sus objetivos. De nada sirve tener un cuerpo de servidores públicos que no están pensando en que su principal obligación es hacer bien su trabajo y hacerlo mejor cada día, sino que su propósito es conservar y ascender en los puestos: tienen que demostrar que son los mejores, no los más antiguos, sino los mejores. Lo más importante sería cómo crear un cuerpo de servidores públicos realmente imbuidos de principios.

A un alto porcentaje de servidores públicos y de funcionarios no les preocupan las normas jurídicas salvo las de responsabilidades. Los demás, los serios, los que hacen su trabajo están en lo suyo, están viendo como en sus instituciones se desarrollan los programas, se alcanzan las metas y objetivos, se busca elevar los niveles de productividad. Si vamos secretaría por secretaría, órgano por órgano, nos vamos a encontrar eso.

P: Nosotros tenemos aquí en México, inclusive en cualquier parte del mundo, una voluntad política, es decir, una cultura política que nos prepara para que aquellos cargos, los más importantes recaigan en personas de una gran integridad y una gran autoridad moral y de conocimiento; la otra parte es la cuestión vocacional. ¿Qué tanto garantizamos lo primero y qué tanto ayudamos a la cuestión de principios, valores, prácticas?

R: Uno de los temas en que debemos reflexionar es la educación, desde la formación del niño y hasta los adultos aún con sus complicaciones, en busca de conductas conforme a valores, principios. Esto tiene que ver con la Administración porque la educación pública en México es responsabilidad del Estado.

Respecto a la Administración Pública, esta se rige como toda actividad humana y más siendo una actividad organizada públicamente, por las leyes, no puede ser de otra manera, pero la Administración Pública es básicamente técnica eficiente y eficaz.

¿Cómo potencializar el uso de los recursos públicos, lograr los propósitos de los planes y programas que se han planteado? Esto sólo se puede hacer con gente capacitada. El Derecho se tiene que nutrir de los expertos en Administración Pública.

Debemos ser los técnicos, los científicos, en este caso del Derecho, quienes debemos diagnosticar bien nuestra realidad para conducirla.

CONCEPTOS DERIVADOS DE LA ENTREVISTA IV

1. Las disfuncionalidades en el aparato público de nuestro país son resultado del diálogo errático entre la realidad administrativa y el Derecho.
2. Los principios básicos de la Administración Pública son la eficacia y la eficiencia, sin embargo algunas reglas de Derecho las obstaculizan.
3. A un alto porcentaje de servidores públicos no les preocupan las normas jurídicas, salvo las de responsabilidades. Sin embargo, los serios están en lo suyo, cumpliendo con sus funciones, para la alcanzar la productividad de acuerdo con las normas aplicables.
4. Sólo con personal capacitado se puede potenciar el uso de los recursos públicos, lograr los propósitos de los planes y programas. El Derecho se tiene que nutrir de los expertos en Administración Pública; los técnicos, los científicos, en este caso del Derecho, somos los llamados a diagnosticar nuestra realidad para conducirla a mejores estadios de desempeño.

ENTREVISTA V

(EXSECRETARIA DE ESTADO Y LEGISLADORA EN FUNCIONES)

P: En su experiencia ¿qué tanto era más rígido o más flexible o más consciente el apego al Derecho en el ejercicio de la función pública? ¿Se ha alejado o se acercado? ¿Cómo se ha configurado ese vínculo?

R: En la práctica se ha hecho más laxa la observancia de la ley y, por lo tanto, se ha relajado el Estado de Derecho. Hay cuestiones muy graves como por ejemplo el no aplicar la sanción correspondiente a delincuentes incluso en delitos graves.

La impunidad nos está afectando enormemente, esa que no solamente va a los juzgados, sino también al ejercicio de la práctica pública, donde si un servidor público no cumple con su obligación o desacata determinadas normas, es impune, lo cual invita a que otros también incurran en esas prácticas.

Hay ahora muchas cosas que son permitidas dentro de la Administración Pública, quienes tienen la función directiva propician ausencias y faltas de cumplimiento en determinadas cuestiones.

Años atrás la ley se aplicaba de manera mucho más directa, había menos impunidad y todos los servidores públicos estábamos conscientes de nuestra responsabilidad. Hoy el Estado de Derecho se ha hecho elástico; eso lleva, desde el desacato a la jerarquía, falta de respeto a las autoridades y a las instituciones y hasta delitos. Esto es una de las causas de la ausencia de cohesión social

P: En el mundo, en las últimas tres décadas, lo gubernamental ha perdido peso específico, Ese desdén por lo gubernamental pone en la mesa la teoría de que los particulares hacen mejor las cosas que los del gobierno y los empresarios todavía mejor.

R: Es lamentable que se haya perdido el respeto por las instituciones públicas. Desde el Presidente de la República. En concordancia con el surgimiento thatcheriano y reganeano y podría yo decir también juanpableano, surgió un modelo que han llamado neoliberal. Un modelo global que se quiere imponer.

P: Pero cuando la cabeza, o sea, el gobierno en este caso rompe la ley y el sentido común ¿qué espera que suceda con la sociedad?

R: La sociedad empieza a organizarse, ojalá que eso lleve a una mayor ciudadanía que implica responsabilidad y reclamo de derechos. Y, primero, conocer la ley. El Derecho es el entramado básico que permite constituir una sociedad, generar las instituciones adecuadas, mantiene la cohesión social y premiar o castigar, si la gente acata o no la ley que rige para todos, porque la ventaja de la ley es esa, que rige por igual para todos, la conozcan o no.

La otra, que es más grave y que ha significado deterioro de la autoridad, al perder capacidad e instancias de atención a la población del gobierno, al perder capacidad presupuestal que también tiene mucho que ver con las reglas que nos imponen desde fuera, yo nada más les pregunto: ¿por qué solamente medio punto del presupuesto se admite como déficit?

Y que nuestros jóvenes estén yendo por la puerta falsa, claro, les pagan mucho dinero por acciones ilícitas.

P: O sea que el desapego del Derecho se puede propiciar por una presión económica muy fuerte, porque la distribución del poder tiene que ver con la economía. ¿Quién controla qué? El desplazamiento de la política significa el desplazamiento del Derecho.

R: Los empresarios con su poder económico, por su poder fáctico buscan orientar la asignación presupuestal y son tan fuertes que implican que el gobierno ceda. Se empieza a gobernar para grupos, no para la sociedad.

P: ¿Cuál es la consecuencia? porque antes la vida sí la controlaba totalmente, yo no diría un partido, sino todo un sistema de gobierno.

R: En los años en que yo entré al servicio público había normas muy claras escritas y normas muy claras no escritas. La disciplina era un asunto que todos conocíamos, reconocíamos y acatábamos.

¿Qué pasó?, el modelo económico dio al traste con muchas cosas. Los gobernantes empezaron a ceder cuestiones políticas y de participación. Se está combinando una serie

de factores en esto. Un contexto internacional muy agresivo en el cual recibimos casi todo lo que es noticias, televisión, películas cargadísimas de violencia, de sexo violento, de muchas cosas que ven los niños y que ven los jóvenes, que vemos todos. La violencia se vuelve una constante y llega un momento en el que vemos los asesinatos más horribles.

El sector público fue satanizado, se le calificó de corrupto, de ignorante e inepto. Esta percepción afectó a la burocracia permanente. Le estaban desdeñando, le estaban mal pagando, lo estaban acusando falsamente y eso hizo que la relación del gobierno con sus trabajadores se deteriorara.

Junto con eso, la familia también ha dejado de jugar en varios casos un papel central la autoridad, la autoridad de los padres, el poner reglas en la casa, el enseñar desde la casa la verdadera democracia, la autoridad, la dependencia o la no dependencia. La decisión, el civismo, lo correcto y lo incorrecto.

P: ¿Qué nos puede decir respecto a la vocación?

Cuando entré al servicio público entré absolutamente convencida de que desde las instituciones es posible poder ayudar a que la gente de este país viviera mejor y cada vez mejor. Estaba convencida de que ahí estaban las palancas para el servicio público de diferentes materias.

P: ¿Cuáles serían algunas medidas que usted podría sugerir para recuperar, primero, la confianza en el Derecho, la confianza de la sociedad en las instituciones? Y esa vocación que mencionaba en el servidor público ¿cuáles serían las medidas puntuales?

R: *Cambiar paulatinamente el modelo económico para que el gobierno vuelva a tener suficientes recursos, vuelva a haber una planeación estratégica del desarrollo y los recursos se asignen a las prioridades que junto con la población se hayan decidido para el país.*

Necesitamos volver al civismo, a la historia y a la geografía, materias básicas, también las matemáticas por supuesto, pero que nos ubiquen a todos y especialmente a los niños. Yo tengo troquelado en algún lado, pero con fuego, patriotismo, no el patrioterismo, el amor a mi país, la idea de servicio público, la idea de que las instituciones se respeten. Entonces recuperar la educación es fundamental.

Atender la alimentación y con ello al campo, recuperar la educación de calidad y separada de las decisiones sindicales. Atender la infraestructura necesaria en el campo, en la ciudad, la infraestructura indispensable para el desarrollo de las actividades económicas y productivas.

Premiar la productividad, no al empresario, a la productividad. Y, claro, también en ello van las empresas. No estoy satanizando a las empresas ni a los empresarios, hay muchos nacionalistas y muchos correctos y muchos convencidos de que los trabajadores deben participar y hay que darles—valga la redundancia—, participación económica y hay que incluirlos en las decisiones centrales de la empresa.

Sí, pero yo creo ahí que también hay que volver a hacer un marco que induzca al sector privado a coadyuvar a la consecución de los objetivos públicos nacionales y tratar de volver a decir: el Estado está sobre todos los demás, públicos, privados, sociales, está encima y,

por lo tanto, nadie debe rebasar las fronteras que establece la ley y respetar estrictamente los principios: desde los de tránsito, hasta los penales.

Si los mexicanos nos tenemos certeza de que no se van a corromper los Ministerios Públicos, ni las policías, que sí van a proteger y van a atender las denuncias, habremos ganado.

La gente está buscando por sí misma qué hacer para tener un ingreso. La Constitución dice toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil. ¿Qué pasó con ese precepto constitucional? ¿Dónde está el aliento a la economía en general para que la economía florezca y capte gente para que pueda producir? ¿Dónde está la inversión pública en el campo para que los campesinos vuelvan a trabajar y a producir en la tierra? Se ve un campo abandonado.

Creo que la burocracia tiene que depurar sus cuadros, tiene que dar capacitación periódica y permanente a los mismos, para que volvamos a tener ese orgullo de ser servidor público y conciencia de servir a los demás.

CONCEPTOS DERIVADOS DE LA ENTREVISTA V

1. *El Derecho es el entramado básico que permite constituir una sociedad, generar las instituciones adecuadas, mantiene la cohesión social y que premia o castiga, si la gente acata o no la ley que rige para todos.*
2. Hoy el Estado de Derecho se ha hecho elástico; eso lleva, desde faltas de respeto o faltas de atención jerárquica a los superiores o a subordinados, hasta delitos.
3. El sector público fue satanizado, se le calificó de corrupto, de ignorante e inepto. Esta percepción afectó a la burocracia permanente, y eso provocó que la relación del gobierno con sus trabajadores se deteriorara. Creo que la burocracia tiene que depurar sus cuadros, tiene que dar capacitación periódica y permanente a los mismos, para que volvamos a tener ese orgullo de ser servidor público y conciencia de servir a los demás.
4. Paulatinamente se debe cambiar el modelo económico para que el gobierno vuelva a tener suficientes recursos, bajo una planeación estratégica del desarrollo junto con la población y los recursos se asignen racionalmente a las prioridades del país.

ENTREVISTA VI

(PRESIDENTE MUNICIPAL EN FUNCIONES)

P: ¿Cuáles son los alcances de la aplicación del Derecho en el ámbito municipal?

Los municipios contamos con un solo instrumento legal que es el bando de policía y gobierno, que emite el Ayuntamiento y se publica en el Diario del Gobierno del Estado.

P: Es la facultad reglamentaria.

R: Se reglamenta el comercio, los giros negros, la vialidad, reglamento mediante el bando y se ejecuta a través de la policía municipal, los agentes de tránsito, los agentes de reglamentación, inspectores, fiscalizadores.

Pero resulta de que a diferencia de los otros niveles, por ejemplo, el delito del fuero común, lo único que puede hacer la policía municipal es prevenir faltas administrativas que se resuelven ante el Juez Calificador, que depende directamente del Presidente.

El punto al que quiero llegar es a la de la impartición de la justicia, se complica, con un amparo se exime de una multa o sanción.

R: El ayuntamiento carece de facultades jurisdiccionales corresponde a los juzgados dictar sentencias y en el Tribunal Superior de Justicia se definen todos los delitos como es el robo, el asesinato, etcétera.

En el orden federal, el otro etéreo nivel todavía su esquema es superior, porque ahí ellos ven los delitos del fuero federal, como el narcotráfico, el tráfico de armas, de personas, de órganos y cuentan con sus propias estructuras: ministerios públicos federales, Tribunales de Circuito Distritales, y la Suprema Corte de Justicia. Mientras, el Municipio, que es el territorio fundamental donde vive y se desarrolla la ciudadanía, sólo cuenta con una paupérrima reglamentación que se llama todavía como en los tiempos ancestrales, Bando de Policía y Gobierno, ejecutado a través de una policía impreparada.

Lo que podemos concluir de esta reflexión es que tenemos que atender al municipio desde el punto de vista administrativo, hay que capacitarlos más, hay que establecer ya el servicio profesional de carrera en los municipios.

P: ¿Cómo se maneja política y legalmente el vínculo con la población para que sienta un aliado en su presidencia municipal?

¿Hay un programa legal que obligue al Presidente Municipal a consultar a la población sobre programas u obras?

R: No lo hay, pero se realiza para evitar problemas de carácter político. Aunque en México hay poca cultura política todavía y es el Presidente Municipal quien tiene todo el control, durante tres años es quien determina todo. El poder se vive realmente a toda plenitud, más que como Gobernador, más que como Presidente de la República, me refiero la sensación de poder. Pero en su mayoría el exceso de poder es malo en un país inculto, no dudo que va a haber alcaldes muy buenos. Por tal razón, lo mejor es prolongar el periodo de tres a cuatro años sin reelección inmediata.

P: Tres años para un malo es muchísimo tiempo y para un bueno no es nada, pero más de seis decía ya empieza a ser malo porque el poder corrompe. En cualquier caso y en cualquier circunstancia es corruptor, el poder no puede ser benéfico, está históricamente comprobado...

R: Nuestro sistema se tendrá que mejorar para extender los períodos, pero todavía no estamos preparados.

P: Entiendo que hay grandes vacíos de normatividad.

R: En realidad el municipio está muy suelto, en un sistema presidencialista como el de México cada cambio de un presidente, las esperanzas de que las cosas mejoren se renueva en los corazones de todos nosotros los mexicanos, es algo psicológico.

P: Decíamos el municipio está muy suelto.

R: Tenemos que pensar ya en los funcionarios de carrera, no se ha podido improvisar a nadie. Por ejemplo, el actual Director de Programación lo ha sido tres veces, el Director de Finanzas lo es por segunda vez, así como el Contralor. Costaría mucho enseñarles cada tres años, tenemos que desarrollar ya al personal de carrera en el municipio, empezar a atenderlo, armar una administración moderna, funcional, eficaz, profesional para que el escaso recurso se administre y rinda más.

Se van conjuntando distintos fenómenos y el servicio profesional, simplemente, sin que le dé permanencia obligada al funcionario; cuando tienen honestidad, capacidad, conviene dejarlos. Sin embargo no cuentan con un estatuto que le dé una garantía de permanencia.

P: ¿Qué es mejor? ¿Que sea un profesional quien esté capacitándose periódicamente? ¿Qué tanta aceptación tendría la capacitación en línea a los funcionarios municipales en materia de Derecho Municipal?

R: No sólo en Derecho Municipal, sino una capacitación para todas las áreas. Por ejemplo para un programador, ¿cómo va a hacer el presupuesto de este año?, se requiere actualización, así en materia de amparos, en materia laboral; algún curso para el Director de Finanzas, para el Contralor, un curso de homologación contable...

P: La conclusión es que el municipio es un ente subcalificado por parte de los otros órganos de gobierno, donde no hay una idea clara de la fortaleza que significa este orden de gobierno para mantener el orden legal en la República.

R: Creo que ese es un buen punto, la falta de legalidad, hablando del municipio, la falta de apego a la legalidad, la falta de cultura legal está trayendo como consecuencia una debilidad municipal tremenda.

CONCEPTOS DERIVADOS DE LA ENTREVISTA VI

1. El Municipio, que es el territorio fundamental donde vive y se desarrolla la ciudadanía, sólo cuenta con una paupérrima reglamentación.
2. Tenemos que atender al municipio desde el punto de vista administrativo, hay que capacitar más al personal, hay que establecer ya el servicio profesional de carrera en los municipios.
3. La falta de apego a la legalidad, la falta de cultura legal trae como consecuencia una debilidad municipal.

ENTREVISTA VII

(SECRETARIO DE ESTADO EN FUNCIONES)

P: ¿Como sociedad, qué tanto estamos apegados a la legalidad?

R: La cultura de la legalidad, entendida como un modo de ser y un modo de actuar de acuerdo con la ley, está ausente en la sociedad y el gobierno. Esto tiene varias explicaciones, entre otras, que el propio gobierno no hace un esfuerzo serio por impulsar una cultura de la legalidad en su interior, la sociedad también va a reaccionar en la misma forma, la gente busca la manera de darle la vuelta a la Ley; se ha creado una “anticultura versus la legalidad”.

Otro factor, es la percepción negativa de la sociedad hacia la burocracia, ya que una vez que se establece el sistema, hay una tendencia natural a mantenerlo sin cambios; cuando eso sucede, surge la parte negativa del burocratismo. La sociedad está cambiando; por lo tanto lo hacen los gobiernos, las organizaciones, las empresas, todos deben cambiar a la misma velocidad que lo hace el entorno.

Cuando las normas son contradictorias, obsoletas y carentes de objetivos, se convierten en pretextos para la corrupción, la ineficiencia y la negligencia. Era necesario depurar la legislación indebida, incorrecta, duplicada.

P: La tala...

R: La tala fue una parte, se realizó, además, la simplificación de los procesos, ya se han implantado mil 200 que han logrado cambios significativos, ello se llama innovación, la cual no sólo está en las computadoras. El solo hecho de hacer un proceso mejor, un trabajo mejor, ya es innovación, aunque a veces sean cosas viejas que se habían olvidado, se vuelven a traer y se hacen nuevas.

P: Hay dos maneras de acercarse a la ética pública, una proveniente de la moral pública que es producto de las costumbres y que atañe a toda la sociedad, y la otra que parte del Derecho Público, que resguarda la función pública. ¿Qué opina de la ética pública?

R: Todas las oficinas tienen su código de ética... está guardado en cualquier escritorio. Cuando hay necesidad en los discursos lo sacamos a colación, pero a la hora de la

aplicación ya no es tal. También podíamos decir que la sociedad tiene sus propios códigos de ética, algunos no escritos, pero actuados. Lo cierto es que en la sociedad hay morales distintas en casa, el trabajo y por supuesto en el gobierno.

P: Entiendo que en materia de control hay dos también visiones: la que apunta al autocontrol y la que señala que si no se aplica el Derecho, desde la Constitución y las leyes, aparece la impunidad, más lesiva que la comisión del propio delito. ¿Qué opina de eso a partir de la ética pública?

R: *El autocontrol significa que haya una moral y ética internas, que el servidor público sepa cuál es su responsabilidad, la de su jefe, sus colaterales y los subordinados, de forma que unos y otros se autocontrolen. No nos impedimos a trabajar, ayudemos a controlarnos en el sentido de hacer las cosas bien y honestamente.*

La otra es la prevención. Como estas medidas no son las que ganan las ocho columnas, nunca se saben; pero las prevenciones positivas evitan ocho columnas negativas en los periódicos, por eso nosotros impulsamos el control interno.

La persecución de los delitos es parte del trabajo de la Secretaría de la Función Pública, pero tiene que haber castigo. Si hay impunidad, se crea el mejor caldo de cultivo para la corrupción.

P: Se ha criticado a la Secretaría porque en los órganos internos de control hay contadores y no abogados.

R: *El departamento jurídico de esta Secretaría tiene 93 por ciento de eficiencia. Vemos los asuntos más graves y los que atraemos de los órganos internos de control cuando tienen connotaciones difíciles. Cada órgano interno de control es un reflejo, es un espejo, de lo que es la Secretaría de la Función Pública. Y cada OIC tiene tres áreas, la de Auditoría propiamente dicha, la de Responsabilidades que integra los expedientes y la de Eficiencia, la de Mejora de la Gestión.*

Hoy, las declaraciones patrimoniales incluyen la “evolución patrimonial”, con el fin de determina diferencias, son comparables con las declaraciones fiscales y con las cuentas bancarias.

P: La declaración patrimonial es clave. Es muy difícil para cualquier secretario de la Función Pública tratar de cambiar en solitario, es como un Quijote, solo contra los molinos de viento porque se enfrenta a una cultura de la ilegalidad muy extendida y muy profunda en la sociedad y en la Administración Pública.

R: En la Secretaría hicimos un análisis de qué es lo que queríamos combatir y por lo menos determinamos 10 "anticulturas", desde luego la anticultura de ineficiencia, que golpea más que la de corrupción.

P: Uno de los elementos que se manejaron en la función pública fue el Servicio Profesional de Carrera, dentro de éste había una parte muy importante que era la profesionalización...

R: El servicio civil de carrera nació como consecuencia de lo que veíamos en cada cambio de sexenio: sin consideraciones y sin respeto se eliminaba a mucha gente, aún con toda la experiencia que pudiera haber tenido, mientras los que llegaban, iniciaban desde el punto de vista ineficiente. Se trataba de quitar a todos los corruptos, cómo decía Lech Walesa: "prefiero dos años de ineficiencia, que toda la vida de corrupción, de los que ya estaban". Sin embargo, cuando hacían el corte, indiscriminadamente cortaban, cortaban buenos y malos, porque no había un análisis. Se realizó todo un programa de capacitación, de hecho, obligamos a que cada servidor público acreditara 40 horas al año. Pero la capacitación no sólo es cómo hacer el trabajo, también lo es en comportamientos, actitudes, principios.

P: ¿Por qué se cambió el Servicio Profesional de Carrera? Si estaba centralizado, una modificación al reglamento lo descentralizó, se fue a cada dependencia y entidad. ¿Se logró mayor eficiencia con el cambio?

R: Estábamos tan centralizados y mal centralizados que reconocemos pérdidas, esto es una búsqueda constante.

P: En el uso de las tecnologías, Compranet es un éxito, es ejemplo mundial; la parte de la declaración patrimonial es excelente, desde mi punto de vista, pero qué otra cosa podríamos nosotros pensar. En cuanto al e-Gobierno ¿sería que el ciudadano interactúe con el gobierno? en todo esto. Yo creo que en el municipio es más fácil instrumentar un e-Gobierno porque es de mucho servicio, en la Federación ya es más difícil. ¿Cuánto ha avanzado este gobierno en la materia?

R: Hemos alcanzado logros importantes. Por ejemplo, cuando recién llegamos había diez sistemas diferentes e incompatibles, no podían ni siquiera enlazarse, ahora todos lo están. Hoy tenemos en el sistema la bitácora electrónica, las contrataciones de los contadores públicos, el control de la obra pública, y el registro de todas las contrataciones. Acabamos de inaugurar el Compranet IM para investigación de mercados.

Cada vez más estamos entrando al e-Government, muestra de ello son los convenios de gobierno abierto y de información focalizada. La OCDE ha calificado al sistema de rendición de cuentas como ejemplo internacional.

CONCEPTOS DERIVADOS DE LA ENTREVISTA VII

1. El gobierno no hace un esfuerzo serio por impulsar una cultura de la legalidad hacia su interior; cuando la legislación se considera adversa a los intereses particulares, la gente busca la manera de darle la vuelta y el ejemplo más claro está en el Derecho Administrativo. Ha permeado una “anticultura”, contra la legalidad.

2. Los gobiernos, las organizaciones, las empresas tienen que cambiar a la misma velocidad que lo hace el entorno. Cuando las normas son contradictorias, obsoletas y carentes de objetivos, se convierten en pretextos para la corrupción, la ineficiencia y la negligencia.

3. Lo cierto es que en la sociedad hay morales distintas, en casa, el trabajo y por supuesto en el gobierno, único obligado a observar la ética pública.

La capacitación no sólo es cómo hacer el trabajo, también lo es en comportamientos, actitudes y principios.

ENTREVISTA VIII

(EXDIPUTADO, EXSENADOR y GOBERNADOR)

P: ¿Cómo nace en usted la vocación de servicio al público?

R: *Tuve la fortuna de descubrir mi vocación política desde muy joven y desde entonces me dediqué a cultivarla y tomé conciencia que para hacer política debería saber Derecho, Economía, Administración Pública, Ciencia Pública e Historia.*

Antes que buscar cargos públicos decidí formarme en Administración Pública, además de la formación universitaria y lo complementé trabajando en el gobierno.

P: Posteriormente, ya en la Secretaría de Gobernación, tuvo usted diversos cargos que le permitieron tener una valiosa visión de la dinámica de la política mexicana en aquel entonces y que le permite tener una perspectiva de la política actual. ¿Qué nos puede decir al respecto?

R: *Tuve también la fortuna de desarrollar una vida política a través de un Partido Político y luego ser funcionario de la Secretaría de Gobernación. En estos espacios uno aprende muchas cosas. Se vive con intensidad la gestión de la pluralidad y, sobre todo, la consecuencia de asumirla.*

La pluralidad se ha convertido en un valor muypreciado. El que la sociedad sea plural tiene que ver con la naturaleza humana. Pero es fundamental procesar las distintas posiciones a través del diálogo, la negociación y la construcción de acuerdos para dar dirección a la sociedad.

P: El Poder Legislativo es el espacio de diálogo por naturaleza; como diputado y senador ¿cuáles son sus experiencias relevantes? ¿Considera que el Congreso ha cumplido con su responsabilidad en el principio de separación y colaboración de los poderes?

R: *Me correspondieron tiempos en los que no se logró mayoría absoluta (la mitad más uno) por parte de ninguna fuerza política en la elección de referencia y tal hecho no estaba previsto en la legislación del Congreso y había que improvisar una solución. Hubo jaloneo,*

incluso se habló de crisis constitucional; impresión que no comparto. Finalmente logramos superarlo y no sólo eso, hicimos compromisos para modernizar el Congreso (en 1999 se expidió la nueva Ley del Congreso, instituímos la Mesa Directiva con duración por lo menos de un año con la posibilidad de reelección, así como la Junta de Coordinación Política).

En el Senado de la República se expidió un nuevo reglamento. Ya las bases constitucionales y legales habían permitido diferenciar cada Cámara considerando su tamaño, facultades y composición son muy diferentes; aunque compartan el procedimiento legislativo.

Se lograron cosas extraordinarias en la integración del Senado. Menciono tres hechos relevantes que por sí solos hubieran obligado a un nuevo reglamento:

1) México, como todo el mundo, vivió un cambio civilizatorio al pasar de parlamentos constituidos por legisladores individuales a parlamentos constituidos por grupos parlamentarios (colectivos).

2) El tamaño de las Cámaras, pasamos de 154 diputados a 400 y 500; el Senado creció cien por ciento (de 64 a 128 senadores). Sin ser marxistas recuerdo la segunda ley de la dialéctica “A cambios cuantitativos, cambios cualitativos”.

3) La correlación de fuerzas. Un Congreso en el que nadie tiene hoy la mayoría absoluta.

P: ¿Qué opina sobre la idea de que la ley debe ser dinámica? Así como se transforman los reglamentos de los órganos legislativos, en general el Derecho debe de ser dinámico, debe de irse ajustando a las necesidades de la sociedad...

R: Hay una tensión permanente entre el ser y el deber ser y debe haber una gran armonía. El deber ser debe empujar a la realidad, pero no debe despegarse mucho de ella, esta es una relación dialéctica. La realidad puede obligar a cambios en el deber ser, pero si se dispara el deber ser la realidad no lo deja pasar, entonces caeremos en la simulación. Esto ocurre mucho en las entidades federativas, se aplica el lema “Acátese, pero no se cumpla”. Se aplica en transparencia informativa y acceso a la información, en auditorías y evaluación programática, “Acátese, pero no se cumpla”. Se simula mucho.

La institucionalidad existe, pero no se honran los principios rectores que deben regir el comportamiento de los servidores públicos. Es necesario empujar con mucha participación ciudadana que los cambios normativos se traduzcan en cambios de comportamiento, que no sólo esté en la norma.

Pero, también, una norma que se rezaga frente a cambios en la realidad genera turbulencias. Hay que tener una dialéctica entre el ser y el debe ser, entre lo ontológico y lo normativo prescriptivo.

P: Al entrar en funciones a un puesto de elección popular, cualquier político expresa el principio: "Gobernaré para todos". ¿Cuál sería la estrategia, socioeconómica, política para que hubiera un gobierno que si sintiera con esta premisa de gobernar para todos ¿cuál sería la estrategia específica de su gobierno?

R: *Gobernar para todos es una obligación constitucional y legal, es también una convicción democrática, un imperativo ético de quien va a manejar recursos públicos.*

Todos contribuimos a sufragar el gasto público conforme a nuestras posibilidades y, por lo tanto, todos debemos ser beneficiarios de las acciones, programas, obras y servicios públicos a cargo de la Administración Pública.

Es evidente que tenemos que volver a darle contenido a la planeación. Sin embargo ha devenido, con otras muchas cosas simuladas, en un ejercicio meramente burocrático. Hoy la planeación principia y termina en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. Sólo invoca en los informes de gobierno y la Cuenta Pública. Ahora hay todo un esfuerzo a partir de la armonización contable para hacer presupuesto con base en resultados, evaluación de desempeño, espero no termine en otro ejercicio burocrático para el llenado de formatos.

Hay que aprovechar estos instrumentos de modernización administrativa, pero a veces invertimos más en los cambios normativos que en los cambios de comportamientos. Es necesario fortalecer la capacitación, imbuir el espíritu del servicio público para que los afanes de objetivos, de metas no se queden en ello y realmente se le puedan entregar resultados a la sociedad.

P: La organización y orientación de las instituciones reflejan la política general del gobierno en turno. ¿Esta apreciación es cierta?

R: *Sí, desde luego. El enfoque se corresponde, en parte, con la evolución de la propia política. Don Daniel Cosío Villegas introdujo una categoría de análisis en la época del presidencialismo hegemónico en México, el estilo personal de gobernar. El tema me interesó mucho; ¿Qué tanto el gobernante puede dejar su impronta personal, su estilo al funcionamiento de las instituciones? Creo que Miguel de la Madrid lo dijo en uno de sus informes y yo comparto ese criterio: “El único estilo de personal posible es el de las instituciones y el Derecho”.*

Sí, uno puede darle su impronta, dada nuestra condición humana, tenemos ideales, militancia política y convicciones, pero el desempeño está regido por normas. Es el viejo debate: gobierno de hombres o gobierno de leyes.

Bobbio dice que siempre será mejor un gobierno de leyes, aunque las leyes las hagan los hombres, es una dialéctica, pero institucionalizar es despersonalizar, entre más institucionalicemos, más despersonalicemos.

P: Y también al contexto mundial que es oscilante. Ya se experimentaron el socialismo y el neoliberalismo, ahora estamos regresando o en la incertidumbre; ¿hacia dónde conducir la política socioeconómica? ¿Estamos realmente buscando? ¿A dónde conduciría estos cambios?

R: *Otra vez volviendo a Bobbio en su clásico libro sobre la Diarquía Izquierda Derecha, que han sido términos de referencia en la lucha ideológica y política, reconociendo que las ideologías no han llegado a su fin, pero sí han perdido relevancia en la conducción del mundo, es evidente que siguen siendo referentes válidos.*

Pero, desde luego, la democracia requiere un consenso en acuerdos fundamentales a la manera de Mariano Otero. México ha vivido su transición democrática en tal sentido. Hemos avanzado lento pero el Congreso está cumpliendo su función. El Congreso no refleja sino la falta de consenso existente en la sociedad mexicana.

CONCEPTOS DERIVADOS DE LA ENTREVISTA VIII

1. La formación de administradores públicos debe ser multidisciplinaria (Derecho, Economía, Ciencia Política, Administración Pública, Historia).
2. Es sustancial comprender el valor de la pluralidad y la importancia de procesar las diferencias a través del diálogo, la negociación y los acuerdos para dar dirección a la sociedad.
3. El Derecho es dinámico. El ser y el deber ser tienen una relación dialéctica; el deber ser empuja a la realidad pero no debe despegarse mucho de ella.
4. En el gobierno el marco normativo no se corresponde con el comportamiento de los servidores públicos, se practica la simulación; existe institucionalidad pero no se honran los principios rectores que deben regir el comportamiento de los servidores públicos, es necesario empujar la participación ciudadana.
5. En ocasiones se invierte demasiado en los cambios normativos y se descuida el comportamiento, es necesario fortalecer la capacitación, imbuir el espíritu del servicio público para cumplir con los objetivos y entregar resultados a la sociedad.

CONCENTRADO DE RESULTADOS DE LAS TRES ETAPAS DE INVESTIGACIÓN DE CAMPO EN CONTRASTE CON LAS HIPÓTESIS

Hipótesis	Aproximaciones cuantitativas		Análisis cualitativo							
	Sondeo de Percepción	Cuestionario de conocimiento	Número de menciones por entrevista							
			I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Primera: Los servidores públicos no perciben la importancia del Derecho y el sentido de las normas jurídicas.	Las evidencias cuantitativas recopiladas indican que la hipótesis sería inválida .	Del desconocimiento revelado mediante la aplicación del cuestionario, se infiere que la hipótesis es válida .	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
			Salvo uno de los entrevistados, el Presidente Municipal en funciones, hay consenso en la validez de la hipótesis.							
Segunda: En los servidores públicos predomina la percepción de que las leyes, lejos de servir de base a la toma de decisiones, son consideradas como cargas adicionales a la Función, que la atrasa o la desvía de su efectividad.	Los encuestados están de acuerdo en que existe un exceso de normatividad. Por lo tanto la hipótesis se valida .	Se comprueba la hipótesis al observar las contradicciones entre la autoevaluación y el desconocimiento manifiesto.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
			La opinión mayoritaria de los expertos comprueba la hipótesis, incluso uno de ellos, Gobernador en funciones, enfatiza en la existencia del fenómeno en cuestión; aunque quienes fueron o son Presidentes Municipales no lo mencionaron.							
Tercera: El conocimiento de los titulares de mandos medios y superiores acerca del Marco Jurídico que arropa a la Función Pública, resulta parcial e inacabado.	El 83% manifiesta su acuerdo con la afirmación contenida en el cuestionario, lo cual comprueba la hipótesis.	Aún cuando los encuestados expresaron una alta calificación en la autoevaluación, las respuestas al cuestionario evidencian un desconocimiento del marco constitucional, lo cual hace válida la hipótesis.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
			Se observa un asentimiento unánime de los expertos respecto al fenómeno observado; incluso dos de ellos lo subrayan. Con lo cual se considera válida la hipótesis.							
Cuarta: La práctica del Derecho en la Función Pública es explícita, pero se acata sólo de ser necesario, existe la propensión a eludir o evadir la Ley.	El 84%, estuvo de acuerdo y en total acuerdo en que es necesario acotar las posibilidades de elusión o evasión de las leyes por parte de los servidores	Los encuestados manifestaron conocer el marco normativo de sus funciones, mas las respuestas en cuanto al marco constitucional fueron erróneas, lo cual permite afirmar que esta hipótesis es	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
			El 50% de los entrevistados mencionó el fenómeno, aunque tres de ellos insistieron en reconocer la existencia del mismo. Por lo que la hipótesis se ve comprobada .							

Hipótesis	Aproximaciones cuantitativas		Análisis cualitativo							
	Sondeo de Percepción	Cuestionario de conocimiento	Número de menciones por entrevista							
	públicos, y con la misma proporción se refirieron a los particulares. Por lo cual la hipótesis se considera válida .	válida .								
Quinta: El alejamiento de la aplicación del Derecho en la Función Pública. La impunidad se convierte en aliada de la corrupción .	El 89% de los encuestados reconoce la relevancia de los principios éticos que se oponen a los fenómenos analizados. Por lo tanto la hipótesis es válida .	De las respuestas se desprende que existe desconocimiento de las responsabilidades de los servidores públicos, por lo cual se comprueba la hipótesis.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
			La mayoría de los entrevistados confirmó la hipótesis, incluso cuatro de ellos hicieron dos menciones del objeto de estudio.							

Con este bagaje derivado de la investigación de campo, en el capítulo V, y último, haré una propuesta para la profesionalización con énfasis en el conocimiento del Derecho y el marco normativo, mediante la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación, a fin de llegar al mayor número posible de servidores públicos en el territorio nacional.

CAPÍTULO V

REFLEXIONES Y PROPUESTA FINAL PARA ASUMIR AL DERECHO EN LA PRACTICA ADMINISTRATIVA PUBLICA.

El presente capítulo aspira a recoger el resultado de todo el análisis de esta tesis doctoral, al aplicar una mirada desde un Estado de Derecho Democrático ubicado concretamente en la Administración Pública Mexicana. El acercamiento pretendido lo divido en tres apartados: reflexiones últimas, propuesta de profesionalización y apreciación postrera.

5.1 Reflexiones últimas

En primer lugar se trata de recuperar la importancia y trascendencia del binomio Derecho-Administración Pública, puntualizando algunos aspectos de los múltiples y permanentes vínculos entre ambas disciplinas y prácticas, que nos reiteran la urgencia de continuar trabajando en la construcción de un Estado Democrático de Derecho en México, particularmente en el sector público.

De lo que se trata es destacar que un régimen “legal-racional”¹⁹⁴ debe centrarse, para su viabilidad, en dos aspectos de la vida en sociedad que resultan cruciales: la Ley y las Instituciones. Estas últimas posibilitan su funcionamiento en razón de la predisposición que muestren hacia el Derecho que acompaña a la sociedad, a los ciudadanos y particularmente a los servidores públicos.

El enfoque de un Estado Democrático de Derecho en la Administración Pública, se denomina así, precisamente, para diferenciarlo de sistemas políticos con otro tipo de regímenes; no es extraño encontrar, en nuestros días, Estados dictatoriales o autoritarios, despóticos, que poseen otra visión, señaladamente, la de ejercer el poder desde la cúspide: unilateralmente, discrecional o arbitrariamente, orientados más por la voluntad individual de quien o quienes mandan, que por las leyes e instituciones.

¹⁹⁴ Max Weber, Economía y sociedad. FCE, México, 1964.

Como un ejemplo de esta atadura entre el Derecho y la Administración Pública, podríamos afirmar que sería imposible materializar un mandato, hacerlo realidad, de no contar con el aparato público que lo regule, lo vigile o lo obligue, no obstante que sea insuficiente o imperfecto.

En este punto cabe destacar, por un lado, la protección de los Derechos Humanos por parte del Estado, y por otro, su ejercicio en el seno de la sociedad. Este concepto recientemente incorporado a la Constitución mexicana no solamente se integra en un artículo específico, su espíritu permea toda la Carta Magna, ya sea en forma explícita o implícita. Tal mandato, institucionalmente, se atiende a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, órgano constitucional autónomo y sus homólogos en el ámbito local, cuya función (recordemos que la función crea al órgano¹⁹⁵) es procurar esos derechos, regular, su aplicación, investigar, sancionar, etc.

Nos interesa, justamente, resaltar –si posible– el carácter democrático de nuestro Estado. Consecuentemente vale asentar, a continuación, algunos de sus principales componentes.

5.1.1 Democracia

Independientemente de las disquisiciones politológicas y sociológicas, siempre importantes y atendibles, en el artículo tercero de nuestra Constitución Política –sobre la educación– se considera a la Democracia "...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

De este sugerente y amplísimo concepto, se infieren valores como los de la Libertad, Igualdad y Justicia¹⁹⁶; los cuales, sin embargo, encuentran su concreción y sentido cuando efectivamente se traducen en la vida cotidiana de todos nosotros.

¹⁹⁵ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Op cit. Capítulos. V y VI, La Función Administrativa. p. 44-56.

¹⁹⁶ Capítulo II. Valores fundamentales fuente del pacto social. p. 36-47.

En otras palabras, tales aspiraciones son inalcanzables de no contar con una base, un método democrático para integrar el Gobierno y hacerlo funcionar en la realidad, necesariamente, sustentados en procedimientos democráticos.

5.1.1.1 Integración de un Gobierno Democrático

En primer lugar, se trata de un Gobierno legitimado mediante elecciones periódicas, universales, transparentes, participativas y confiables, a través de una urdimbre institucional que responsabiliza a ciudadanos, partidos políticos, autoridades ejecutoras, tribunales y Congreso¹⁹⁷; que se fundamenta, siguiendo a Roberth Dahl¹⁹⁸ en una participación efectiva, en el valor igualitario del voto y la inclusividad. En esta circunstancia, como identifica Giovanni Sartori¹⁹⁹, las elecciones son indispensables para alejar el fantasma de la violencia en los cambios de gobierno y garantizar la estabilidad, así como la solución pacífica de los ineludibles problemas derivados del hecho de detentar el Poder Público.

Para respaldar esta forma de integración democrática, en México existen tanto el Instituto Federal Electoral, organismo constitucional autónomo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los órganos electorales en cada entidad federativa.

El principio de mayoría, aceptado por todos los actores en la arena política, es el mandato que rige esta integración, y el complejo intercambio de roles, lo contempla el marco jurídico aplicable en todo el país, con resultados diversos en cada estado de la República, desde el orden municipal hasta el nacional, de ahí la pluralidad política y gubernativa presente desde hace casi tres décadas en nuestro territorio.

¹⁹⁷ Hacemos referencia a los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al régimen político que tenemos establecido: República representativa, democrática y federal; y el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo por medio de los Poderes de la Unión (Régimen representativo).

¹⁹⁸ Para profundizar en las características que Robert A. Dahl identifica en la Democracia se puede consultar su amplia obra, entre otros “La Democracia” (Edit. Ariel, 2012) y “La Democracia y sus Críticos” (Edit. Paidós, 1992).

¹⁹⁹ Sartori, Giovanni. Teoría de la Democracia. Tomo I El Debate Contemporáneo. Edit. Alianza. . ¿Qué es la Democracia? Edit. Taurus. 2012.

En este entorno recordemos el funcionamiento del gobierno a partir de las bases democráticas que se han edificado a través del tiempo (independencia, reforma, revolución e institucionalización).

Partamos del siguiente cuestionamiento ¿La democracia es capaz de traducir tan excelsos principios jurídico-políticos fundamentales en normas de aplicación práctica en nuestra grande y complicada burocracia? La respuesta es afirmativa, de otra suerte no contaríamos con Instituciones en todo el país y en todos los sectores, algunas de ellas muy fuertes. En este sentido, los planteamientos jurídico-políticos señalados líneas arriba, no hallarían puerto seguro de no haberse dado el concurso de una Administración Pública manifiesta en las tres ramas del Poder Público y en los tres ámbitos de gobierno, pues el proceso administrativo tiene como propósito objetivizar en la vida cotidiana las expectativas legítimas de la población con prudencia, racionalidad estratégica, disponibilidad de recursos, viabilidad técnica, profesionalismo y capacidad de solucionar problemas tanto generales como específicos.²⁰⁰

5.1.2 Estado

Atendamos ahora la parte conceptual del "Estado".

La definición clásica de Estado nos indica la existencia de un ente compuesto de tres elementos: *Población* asentada en un *Territorio*, conducida por un *Gobierno* y regulada en el contexto de un *marco constitucional y sus instituciones*.

De la *población* se pueden decir muchas cosas de acuerdo con sus particularidades: edad, sexo, ocupación, domicilio, educación, salud, distribución geográfica, etc. Su identidad la establece la cultura (lengua, religiones, tradiciones y costumbres, entre otras cosas) y, esto es muy importante, ya que jurídica y políticamente hablando, la identidad nacional de cada individuo se concreta por su condición de ser mexicano por nacimiento o naturalización.²⁰¹

²⁰⁰ Lo anterior se expresa en el artículo 26 de la Constitución, donde se establece la obligación del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional (mismo que tiene que sufrir un cambio para actualizarlo y adaptarlo a las nuevas circunstancias globales, nacionales, regionales y locales).

²⁰¹ El artículo 30 de nuestra Constitución hace referencia a la cualidad de la nacionalidad mexicana.

Al *territorio* lo define su extensión, fronteras (de ahí deriva el desarrollo del complejo concepto de "soberanía" en estos tiempos de globalización), condiciones de explotación económica (primaria, secundaria o terciaria, sea terrestre, marítima, aérea o sideral) o bien, su destino social (vivienda, servicios urbanos, usos culturales, educativos o recreacionales, etc.), así como una cuestión esencial, su régimen de propiedad (pública; social –traducida en ejidos y comunidades–, o privada)²⁰².

Por lo que respecta al *Gobierno*, repetimos, lo distingue el estar investido de autoridad legítima, la que se ejerce por distintos motivos: de legalidad, de necesidades socio-económicas, de emergencias, por razones humanitarias, por seguridad nacional o de la población, entre muchas otras causas.

Finalmente en lo que atañe al *marco constitucional*, el funcionamiento y eficacia de un Estado se posibilita, reiteramos, en la medida en que esté institucionalizado: a mayor institucionalización, más fuerte es ese Estado. El manto que da cobijo, certeza y confianza para mantener y acrecentar el prestigio de un Estado, es la Ley y su observancia. De esta manera se tiende a hablar de un "Estado de Derecho"; en sentido contrario, se puede afirmar que si las instituciones son débiles y la cultura de la legalidad es pálida, ese Estado será vulnerable en todos los frentes y más que respaldo interno y/o internacional, encontrará obstáculos al cumplimiento de sus obligaciones²⁰³.

5.1.3 Instituciones

Toda institución contiene en sí misma dos elementos: los tangibles y los intangibles.

²⁰² Se puede revisar el artículo 27 Constitucional en el que se especifican la propiedad originaria de la Nación y los regímenes a través de los cuales se puede acceder a al uso, aprovechamiento y propiedad de estos bienes.

²⁰³ Vid infra Capítulo I Contexto. p. 15

5.1.3.1. Una Administración que posibilite el Derecho.

En el caso de las instituciones gubernamentales - el objeto de nuestra atención - lo "tangible" lo constituye, sobre todo, el instrumento jurídico que le da vida, sea constitucional, legal o reglamentario. Igualmente, las normas de carácter administrativo como los manuales, oficios o circulares. En su conjunto, ello ofrece, teóricamente, orden, organización y coordinación a fin de realizar la función pública correspondiente.

Todo este marco de actuación "tangible" para ser expreso y susceptible de transformación, se torna en verdadero si se organiza administrativamente en estructuras (que efectúan), funciones (que tienen que seguir), procesos (realizados por), personas, con recursos vastos para gestionar bienes y servicios, tecnológicamente al día, en vista de una necesaria e indispensable productividad social.

5.1.3.2. Una Cultura Política de la burocracia que posibilite la acción.

Lo "intangibile" está configurado en un espacio etéreo pero siempre presente; tiene que ver más con la cultura, con el comportamiento, con las premisas de acceso y permanencia a un grupo social institucionalizado, en el cual, por supuesto, la Ley juega un rol importante sea para acatarla o eludirla, pero que exige del individuo una aceptación a participar cumpliendo reglas no escritas que sirven al mantenimiento de un poder real de la burocracia, cualquiera que sea su objeto. Lo intangible posee una fuerza capaz de acelerar la implementación de decisiones, ralentizar su operación, desviarla, o de plano, suprimirla en la praxis.

La cultura política – como elemento intrínseco a cualquier grupo social con actitudes, percepciones y valores en torno al poder y desde el poder- en este caso de la burocracia - tiene en primer lugar un patronímico, "mexicana", la burocracia mexicana, (que encuentra su base en un sincretismo o fusión desde la Administración Prehispánica (Tlacaélel)²⁰⁴, la

²⁰⁴ Miguel León-Portilla. "Tlacaélel un sabio poder detrás del trono" en *Letras libres*, Año 6, Núm. 63, 2004.

Colonial²⁰⁵ dividida en dos etapas, y su posterior evolución en otras cinco (Independencia, Centralismo, Reforma Liberal, Revolución Mexicana²⁰⁶ y Globalización²⁰⁷).

El concepto de “cultura política” enmarcado en democracia fue expuesto hace ya varias décadas (1963) en el estudio de G. Almond y S. Verba en *The Civic Culture*²⁰⁸. Este acercamiento sistematizado en los rasgos, estructuras, procesos políticos y sociales que se generan en cinco países (Alemania, Estados Unidos, Italia, Reino Unido y México) describe las actitudes, percepciones y valores que los ciudadanos de estos lugares -considerados por los autores como “Estados democráticos”- tienen en torno al poder. Desde una perspectiva teórica y empírica, dan cuenta de la relación innegable que existe entre cultura y sistema, que define rasgos y explica actitudes: "Cuando hablamos de la cultura política de una sociedad, nos referimos al sistema político internalizado en el pensamiento, sentimientos y valoraciones de su población".

En relación con nuestro país, los autores concluyen que muchos políticos mexicanos no integran la experiencia y habilidad necesarias a su rol. Sin embargo, manifiestan una gran confianza en ellos mismos así como evidentes deseos de participar. Tal situación, no obstante, no se compadece del cinismo y deformación de las estructuras políticas y de la burocracia. La libertad de organización política (en aquel entonces), es más formal que real, y la corrupción está extendida a lo largo de todo el sistema político.

A pesar de la intervención del Estado, la gran mayoría de los mexicanos no está consciente del impacto que tiene el gobierno en el desarrollo de su vida cotidiana. Así, los mexicanos manifiestan opiniones aspiracionales más altas que los del resto del estudio.

²⁰⁵ Guerrero Orozco, Omar. Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano. México, Coordinación de Humanidades de la UNAM. 1995.

----- El Estado y la Administración Pública en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

²⁰⁶ Carrillo Castro, Alejandro. Génesis y Evolución de la Administración Pública en México. Colección 200 años de Administración Pública en México. Tomo II. Instituto Nacional de Administración Pública. 2011.

Campero Cárdenas, Gildardo. Evolución de la Administración Pública Paraestatal. Colección 200 años de Administración Pública en México. Tomo IV. Instituto Nacional de Administración Pública. 2011.

Castelazo, José R. La Administración Pública en los Informes Presidenciales. “200 años de Administración Pública en México”. Tomo V. Volúmenes 1,2 y 3. INAP. México. 2012. Et tal.

²⁰⁷ Stiglitz, Joseph E. El malestar en la globalización. Traducción de Carlos Rodríguez Braun. Madrid: Taurus, 2002. 314 p.

²⁰⁸ Almond, Gabriel A., y Verba, Sidney, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

Paradójicamente, la cultura política mexicana amalgama una autoestima superior a resultados muy pobres en el desempeño práctico, veamos:

- De acuerdo con las encuestas, en cultura política, los mexicanos califican siempre como los más bajos, de entre los otros cuatro países del estudio.
- Si bien los mexicanos poseen el índice de menor grado educativo (de los cinco países), éstos resultaron ser los más interesados en expresar sus opiniones acerca del gobierno, aunque la manera en la que siguen la política depende de su nivel de escolaridad; obviamente, los universitarios representan el mayor porcentaje y los de educación primaria, o menor, representan el más bajo.
- Dependiendo de su nivel de educación, los mexicanos esperan un mejor trato y consideración por parte del gobierno y de la policía (el más alto nivel se iguala con la mayor exigencia).
- Es natural en los mexicanos sentirse libres de discutir sobre la política, aún los menos educados.

Quizá el esfuerzo que hacen los autores por lograr un trabajo comparativo de esta magnitud, los lleva a minimizar la heterogeneidad de estos países y maximizar su grado de similitud, motivo que los conduce a la posibilidad de llegar a ser comparados. Este aspecto siempre debe estar presente al momento de revisar los datos que presentan.

Sin embargo, independientemente de los cuestionamientos metodológicos que podamos hacer (heterogeneidad de los países elegidos, niveles de cobertura y penetración, etc.) el ejercicio resulta interesante por el simple hecho de incluir a México en un estudio que no se limitó a la simple observación e interpretación, sino adoptó métodos antes únicamente empleados en ciencias como las matemáticas o la medicina. Este trabajo, ubicado en el campo de las ciencias sociales (politológico), se aplicó técnicas de muestreo a través de encuestas. Es por ello que la mayoría de los estudios subsecuentes, internacionales y especialmente los nacionales que se han hecho en la materia, toman en cuenta este

estudio, mismo que años más tarde tuvo una revisión que hizo a sus autores modificar algunos preceptos sin cambiar la sustancia²⁰⁹.

Si bien no es el objetivo, ni este el espacio para debatir las conclusiones de la investigación en comento, vale resaltar que en cuanto a la información sustantiva es interesante enfocar esta demoscopia por el panorama general que nos ofrece acerca de la situación que se presentaba en una parte de nuestro país.

Como queda claro, toda cultura política se compone de valores – positivos y negativos – que conforman una serie de actitudes, ya sea a favor, indiferente o en contra de decisiones varias, las cuales por tratarse de cultura “política” tienen que ver con el uso o el abuso del poder, en el caso de esta tesis, de la burocracia y de los burócratas.

En la circunstancia de México, la cultura política en torno a la Ley no fue, no ha sido y no es, una preocupación ingente de la sociedad en general, así como de los servidores públicos, trátase del colectivo, la masa, o salvo excepciones, de cada uno de ellos.

Si bien existen un gran número de trabajos desde diferentes perspectivas: históricas, antropológicas, políticas, sociológicas, etc., que ayudan a entender y a describir aspectos generales y rasgos específicos de la cultura política del mexicano, no son tantos los que brindan información parecida respecto del “servidor público”²¹⁰. Sin embargo asumimos que es imposible dissociar uno de otro, porque las características de la sociedad mexicana, se reflejan en cada uno de sus componentes, con sus respectivos matices, ayudándonos a identificar actitudes y valores.

Históricamente podemos hallar algunos rasgos que perfilan a los trabajadores al servicio del Estado; brilla el texto de José María Luis Mora (1827), sacerdote, ideólogo y liberal

²⁰⁹ Almond, Gabriel A y Verba, Sidney. *The Civic Culture Revisited*, Sage Publications, Newbury Park-California, 1989.

²¹⁰ Antecedentes de este tipo de estudios encontramos: 1) Secretaría de la Economía Nacional, Censo de Funcionarios y Empleados Públicos, 30 de noviembre de 1930. Dirección General de Estadística, México. 1934. 2) Mendieta y Núñez, Lucio. *La Administración Pública en México*, sin editorial. 1942. <http://www.iapgroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20%20ADMINISTRACION%20PUBLICA%20EN%20MEXICO.pdf> 3) Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal. Administración Central. México. 1976; y 4) Castelazo, José. *Nuestra Clase Gobernante*. Centro de Investigaciones en Administración Pública. FCPyS, UNAM. 1985.

acérrimo que describe con exaltación actitudes y valores que percibe alrededor de los trabajadores en el gobierno:

“La propensión insaciable del hombre a mandarlo todo y a vivir a costa ajena con el menor trabajo posible, auxiliada de estas absurdas y antisociales doctrinas, lejos de disminuirse con el aumento progresivo de los puestos públicos y la creación de nuevos empleos a qué aspirar ha adquirido nuevas fuerzas, y ha hecho de la administración un campo abierto al favor, a las intrigas y a los más viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos”²¹¹

...“Una nación que ha llegado a este grado de corrupción, no sólo está muy próxima a ser el teatro de las más grandes maldades, si no que compromete también las libertades públicas”.

A muchos sorprendería que desde entonces la corrupción sea objeto de preocupaciones y reflexiones. Para algunos otros abonaría la idea de concebir a esta práctica como un mal congénito que no ha dejado de perseguirnos, quizá no sólo en el ámbito de la Administración Pública, sino como mexicanos, o igualmente como seres humanos. El catalizador, aquí como en otros asuntos, pudiese ser la sensibilización, la educación y la profesionalización en el servicio público.

Sigamos: a principios del siglo XX las cosas no parecían haberse modificado tanto: el abogado y filósofo Antonio Caso atestigua esta situación y nos ayuda a entender que los mejores proyectos por sí solos no hacen mejores sociedades, ni, por supuesto, mejores gobiernos.

“Todavía están lejos los hombres de vivir como tienen que vivir y como deben vivir políticamente; todavía la pobreza, la ignorancia y la injusticia impiden el advenimiento de la era de las democracias perfectas”²¹²

²¹¹ Mora, José María. “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”. Publicado originalmente en El Observador, México. 21 de septiembre de 1827. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/50/pr/pr4.pdf>

²¹² Caso, Antonio. El Problema Social y Político (México, Apartamientos de Cultura Patria). p. 375.

*“La Constitución del 57 proclama que México es un República democrática, representativa, federal; es decir, que nuestra nación ha de regirse por un gobierno idealmente perfecto. Puede afirmarse que desde el año 1857 hasta este de 1913, la Constitución ha regido soberanamente en el papel venerable en que está escrita, pero ni media hora ha sido, como debe ser, la ley fundamental de nuestros gobernantes”.*²¹³

Era de conocimiento común que la aplicación y la valoración de la ley constituían poco menos que una simulación. El mismo Caso la describe como un *“bovarismo, que desconoce por completo las condiciones de la realidad”* y que en la mayoría de las circunstancias su fuente es la imitación, llevada a cabo a través de la práctica, de prueba y error, características que en ocasiones se cree definen el siglo XIX, y no sólo en México, sino en Latinoamérica, según varios estudios.

Más tarde, el historiador y filósofo Abelardo Villegas, en el análisis que realiza acerca de la cultura y política en Latinoamérica, trae a cuenta aspectos del pasado que describen prácticas y procedimientos que nos han caracterizado (*imitación y colonialismo; liberación y revolución*), ofreciéndonos la posibilidad de replantearlas y diseñar soluciones adecuadas a nuestra realidad.

*“Se habla de una imitación extralógica o, por el contrario, de una asimilación, de una actitud pasiva o de una actitud instrumental que nos permite captar “el espíritu” del patrón occidental o “seleccionar aspectos” más apropiados a nosotros.*²¹⁴

Para él la actitud de selección es el aspecto que puede hacer la diferencia, inmediatamente vienen a nosotros diversas ejemplificaciones de esta situación al menos en el caso de la Administración Pública, uno de los más significativos es el *“Servicio Profesional de Carrera”*, la propia Transparencia, la Evaluación de Resultados, la Armonización Contable, por sólo mencionar algunos de las más recientes políticas de gobierno en nuestro desarrollo administrativo público.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Villegas, Abelardo. Cultura y Política en Latinoamérica. Programa Editorial de la Coordinación de Humanidades/FF y L/ Unión de Univ. de Am. Lat. p. 517

Al revisar la Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)²¹⁵, tenemos que este ejercicio arroja resultados sobre percepciones, conocimiento, actitudes y comportamiento de los mexicanos en general, en torno al sistema político. Si bien este trabajo no se dirige exclusivamente a servidores públicos y su relación con la ley, no podemos deslindarlos de la sociedad de la que surgen y a la que pertenecen, las perspectivas culturales en torno a las normas que se tengan como ciudadano suelen diferir poco de las que se puedan tener como funcionario, aquí algunos datos:

- *En cuanto a la confianza institucional, las siguientes instituciones resultaron ser las mejor evaluadas por parte de los ciudadanos: Médicos, Iglesia, Maestros, Ejército, Televisión y los Militares. Los que recibieron la peor calificación por parte de los entrevistados fueron: Sindicatos, Diputados, Senadores, Partidos Políticos y la Policía.*
- *65 por ciento de los ciudadanos entrevistados declararon tener poco interés en la política.*
- *Los niveles de corrupción que perciben los ciudadanos en los tres ámbitos de gobierno resultaron ser muy elevados; sin embargo, ubican al municipio como el nivel de gobierno en el que se registra un menor grado de corrupción.*

Los investigadores Enrique Alduncin y Miguel Basañez desde la década de los 80 aportaron información relevante con su trabajo “Los Valores de los Mexicanos” Las mediciones periódicas que realizaron permiten observar con la variable tiempo, las modificaciones o permanencias de ciertas actitudes de los mexicanos; y aunque reconocen que los valores cambian lentamente y en ocasiones son imperceptibles, son estos los que distinguen generaciones.

En el 2006 como contribución a la revista *Este País*, y aprovechando la pericia acumulada, exponen el tema desde la perspectiva mundial (Encuesta Mundial de Valores WVS) y local (Los Valores de los Mexicanos).

²¹⁵ La ENCUP es un trabajo que realiza la Secretaría de Gobernación en coordinación con otras dependencias como el INEGI e instituciones académicas como la UNAM; ha sido realizada en cinco ocasiones: 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012.
<http://encup.gob.mx/es/Encup/>

En la medición mundial de 1980 al 2000 en México, los temas que reportan más cambio son: “la *tolerancia, la globalización, la transparencia* y el *tamaño ideal de la familia*; de igual forma, y a pesar de que inicio a medirse muchos años después la *igualdad de género* registra cambios exponenciales”.²¹⁶

Otro esfuerzo importante sobre el conocimiento de percepciones y actitudes que tienen los mexicanos sobre la Constitución es la “Encuesta Nacional de Cultura Constitucional”, realizado por la UNAM, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas y con el apoyo del IFE²¹⁷. El ejercicio cuenta con dos mediciones (2003, 2011) que pretenden el conocimiento, actitudes, percepciones y valores que tienen los mexicanos hacia la Constitución y lo que de ella emana.

- *“La igualdad en la aplicación de la ley, el cese a la impunidad y la impartición de justicia, aparecen como la aspiración más difundida y, a la vez, la menos satisfecha para la población.”*
- *“La demanda por un Estado de derecho es un constante en la sociedad pero, al mismo tiempo, su realización a través de los distintos principios, instituciones y valores no parece gozar de la misma fortaleza. El conocimiento que existe de diversos principios, o las percepciones existentes sobre el funcionamiento de distintos apartados de nuestra Constitución, dan cuenta de un Estado de derecho débil, que no ha logrado construirse y funcionar de manera eficiente y legítima.”*
- *“La ley y la justicia como valores abstractos obtienen un gran apoyo de la población; en cambio, el ejercicio de su aplicación y el desempeño de los actores e instituciones encargados de procurarlas e impartirlas están valorados muy negativamente.”*

Este aspecto lo confirma el ejercicio que se expresa en el capítulo IV de la presente investigación, pues en nuestro estudio los servidores públicos dicen reconocer la importancia de un Estado de Derecho Democrático.

²¹⁶ Alduncin, Enrique y Basañez, Miguel. “Los Valores de los mexicanos”. En Este País. No 181, México. abril 2006.

²¹⁷ Valadés, Diego. Flores, Julia. Et al. Cultura de la Constitución en México. Una Encuesta Nacional de Actitudes, Percepciones y Valores, 2004. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. COFEMER. IFE. México, 2006.

La idea abstracta - La importancia del Derecho en la Administración Pública - sin específicos parece que todos los encuestados la valoran y enaltecen, y sin embargo, cuando se revisan los comportamientos concretos, encontramos conductas y prácticas que contradicen todo lo anterior.

Finalmente en la indagación del Instituto de Investigaciones Jurídicas, se reconoce que *“La Constitución constituye el lugar simbólico de protección ante derechos que no pueden ser violentados desde el poder o por otros actores sociales, así como el ámbito donde se plasman las aspiraciones por obtener mejores condiciones de vida y una sociedad más justa. No obstante, nuestra Constitución es sólo superficialmente conocida por la población.”*

Así las cosas, no resulta extraño afirmar que el acercamiento al Derecho desde la Administración Pública, resulta ser más emotivo y simbólico que racional y estructural.

Cabe advertir que todos estos estudios fueron útiles para “armar” las encuestas de este trabajo y “construir” las guías de entrevista.

Ahora bien Cualquier situación con respecto a los servidores públicos ha de tomar en cuenta que el Estado mexicano, una vez que la Revolución configuró un gobierno estable, se asumió como un patrón “paternalista” de la burocracia al considerarla como parte de una clase trabajadora – que lo es – ofreciendo la protección de sus derechos sindicales y laborales. Se desarrolló así la creación de un liderazgo sostenido por el Estado para el control político de los empleados gubernamentales. Se procedió a corporativizar su organización a cambio de lealtad y privilegios, esperando, como contraprestación política, apoyo electoral y legitimidad y exigiendo a cambio poca o nula responsabilidad, lo cual ha resultado muy caro a la sociedad en razón de lo que efectivamente recibe del gobierno.

Transformar esta arraigada cultura política nos invita a meditar sobre los componentes institucionales que ayudarían – como ha venido aconteciendo gradualmente – a modificar actitudes, desarrollar valores y profesionalizar a las personas y entes públicos a fin de cumplir con sus responsabilidades políticas, administrativas y sociales.

Todo cambio ha de tomar en cuenta esta doble circunstancia y empujar al componente intangible a la adopción de innovaciones, tomando en consideración los incentivos y las sanciones en un equilibrio realista y por lo tanto alcanzable.

Consideremos, para cerrar este apartado, que cada individuo en las instituciones requiere de un espacio, mobiliario y equipo, suministros, servicios como telefonía, electricidad, infraestructura tecnológica, etc., sin contar con las prestaciones como pensiones, jubilaciones, servicio médico, entre otras, cuestiones que hacen atractivo el empleo público, como un estilo de convivencia a cargo del erario.²¹⁸

5.1.3.3 Estructuras

En este contexto, la estructura de las instituciones debe alejarse de la rigidez y acercarse a la flexibilidad, es decir, permanecer atentos al cumplimiento de las normas y, paralelamente, siempre afectos a solucionar eficiente y eficazmente la problemática que a diario enfrenta cualquier institución pública.

Acercarse a este propósito implica trabajar con sumo cuidado el armado de la infraestructura jurídica de cada Institución, enfatizando en la congruencia entre Constitución, leyes, reglamentos y otros ordenamientos que se alejen de la ambigüedad que da lugar a diversas interpretaciones y cabida a la discrecionalidad e impunidad.

Por ende, a este orden es necesario añadir el concepto de infraestructura física y de bienes, percederos considerando que la operación y mantenimiento del patrimonio inmobiliario del Estado, ocupan importantes cantidades de recursos del gasto público. En muchos casos, al carecer de suficientes recursos financieros, el deterioro u obsolescencia de los mismos no solamente los convierte en inoperantes, sino que el procedimiento para darlos de baja u ofrecerlos en el mercado es farragoso.

²¹⁸ Un ejemplo burdo de esta cultura política se expresa en la nota “humorística” de contenido irónico que han realizado autores como César Garizurieta quien acuñara una de las frases más célebres del diccionario político mexicano “Vivir fuera del presupuesto es vivir en el error (o en el “horror” como lo percibe la maledicencia popular).

Así, a una estructura orgánica debe corresponder una funcional acompañada de puestos, plazas y actividades que a su vez han de seguir la lógica de una estructura presupuestal con reglas claras de operación y evaluación de resultados.

En breve es de suma importancia racionalizar el crecimiento de las estructuras públicas, pues a cada peso destinado a la nómina hay que añadirle ochenta centavos de gasto corriente²¹⁹.

5.1.3.4 Funciones organizadas y jerarquizadas

La estructura se refleja por lo menos en cuatro funciones diferenciadas: directiva, la de coordinación, la de supervisión y la de operación. En todas ellas se requiere de habilidades específicas y especiales; todas exigen disciplina y capacidad; todas demandan entrega y vocación.

La dirección ha de ser estratégica y ágil, con oficinas pequeñas y manejables, dotadas de infraestructura tecnológica de última generación, con perfiles de puestos intercambiables. La coordinación ha de poseer capacidad de comunicación y mando, es táctica, dinámica y con un alto grado de capacidad de adaptarse con celeridad a los constantes cambios de escenarios que ocurren frecuentemente en el ámbito público. La supervisión debe ser rígida para alcanzar lo propuesto sin concesiones a ignorar conductas lesivas al servicio público o desviarse del camino, se trata de aquellos funcionarios que se orientan y apegan al manual, con poco o nulo espacio a la discrecionalidad; la operación, por ende, debe cumplir lo pactado por sus superiores, quienes, no obstante, constantemente necesitan consultar a los subordinados acerca de la idoneidad del trabajo a la luz de sus resultados.

5.1.3.5 Procesos

Corresponde ahora examinar lo concerniente a los procesos, que dan lugar a que las cosas sucedan y funcionen dentro de cada estructura institucional, en las cuales es posible

²¹⁹ Cálculo aproximado tomando en cuenta el total del PEF 2013, sin entrar en particularidades.

identificar, por su trascendencia, seis de ellos: Planeación; Liderazgo institucional; Regulación; Interacción, Control, e Innovación; componentes que deben entenderse en sí mismos y por su intensa correspondencia.

5.1.3.5.1 Planeación

Como **acontece** con otros elementos que dan vida a las instituciones, para la Planeación, la información constituye su nutriente básico; información certera, oportuna y confiable para establecer objetivos y metas, programar con calidad, presupuestar con precisión y con todo esto adicionado, evaluar los resultados deseables frente a los obtenidos. A partir de esta necesidad se ha desarrollado a nivel macro una información económica y social, que de manera oficial encabezan el Banco de México, organismo constitucional autónomo y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Aunado a ello, cada Institución cuenta con su propia fuente confiable de información.

5.1.3.5.2 Liderazgo institucional

En el Sistema Presidencial en el cual convivimos, el poder omnipresente ("Supremo" lo nombra la Constitución²²⁰) que solía ejercer el titular del Ejecutivo, durante las dos últimas décadas se ha venido acotando para adaptarse a las nuevas circunstancias del mundo, y en México, a una nueva sociedad paulatinamente más consciente de su poder e importancia. Así, el liderazgo presidencial debe compartir sus decisiones, iniciativas y responsabilidades, con los otros poderes públicos y con la sociedad, sin renunciar a su autoridad. De esta manera es posible irse acercando, cada vez más, al ideal expresado por los gobiernos posrevolucionarios en el sentido de lograr la institucionalización de la vida nacional²²¹. Cada mañana el liderazgo personal, se ha ido convirtiendo en un liderazgo institucional.

²²⁰ Ver artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²²¹ "Todo esto determina la magnitud del problema; pero la misma circunstancia de que quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la que la nota dominante es la falta de "caudillos", ello debe permitirnos, va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de

Como "jefe de las instituciones", el Presidente está facultado para nombrar y remover "casi" libremente a sus colaboradores²²², y digo "casi" por tener que compartir algunos de los nombramientos con el Congreso²²³. No obstante, su capacidad de maniobra continúa siendo enorme en comparación con la de otros mandatarios de regímenes igualmente presidencialistas²²⁴.

Cuando el Presidente de la República integra su gabinete nombra personas, que en teoría poseen una serie de cualidades²²⁵. Una muy especial debe ser la del liderazgo institucional a fin de rodearse de capacidades profesionales y éticas que garanticen un buen desempeño; que independientemente de lo que establecen las jerarquías de cada puesto en la estructura, sepa como convocar al trabajo en equipo, sea dueño de una lógica argumentativa para convencer a los colaboradores acerca de la importancia de lograr objetivos comunes con y para la sociedad que se gobierna.

El liderazgo institucional se asienta en la ley y en la necesidad de hacer y lograr proyectos juntos. Un liderazgo con este carácter en cada entidad gubernamental brinda un espacio a la Democracia desde cada municipio y en cada entidad federativa, y de esta forma, la Federación podrá descentralizarse y desconcentrarse plenamente al contar con un país mayormente integrado y más eficaz en sus cometidos.

Este tipo de liderazgo ha de desarrollarse en cada persona con mando, que aún siendo muy modesto, trasmite como un estilo de administración en cada organismo público, de ahí

una vez por todas, de la condición histórica de "país de un hombre" a la de "nación de instituciones y de leyes". Discurso de Plutarco Elías Calles al abrir las sesiones ordinarias del Congreso, el 1ro. de septiembre de 1928. [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1928_217/Discurso de Plutarco El as Calles al abrir las ses 1278.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1928_217/Discurso_de_Plutarco_El_as_Calles_al_abrir_las_ses_1278.shtml) consultado el 3 de enero de 2013.

²²² Lo anterior está plasmado en el artículo 89 de la Constitución, que refiere las facultades y obligaciones del Presidente.

²²³ Debemos recordar que periodo a periodo en México se ha ido facultando al Senado para ratificar los nombramientos del Procurador General, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. Así mismo, de los coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Igualmente el Senado tiene facultades para nombrar gobernadores provisionales, designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la terna que somete a su consideración el Presidente. Citemos el caso del Instituto Federal Electoral, donde la Constitución faculta a los diputados para elegir a su Consejero Presidente y a los consejeros electorales, además de nombrar al Contralor de esa Institución.

²²⁴ Por ejemplo Chile, Uruguay, Colombia en Latinoamérica, o Francia en Europa, o los Estados Unidos, et al.

²²⁵ Quijano Torres, Manuel: "200 años de Administración Pública en México, Los Gabinetes en México 1821-2012". Tomo III. Introducción. INAP. 2012.

la importancia de establecerlo como una costumbre sustentada en la responsabilidad legal y ética de cada funcionario.

5.1.3.5.3 Regulación

Es evidente que todo organismo vivo, las instituciones lo son, requiere de un proceso "regulatorio", equilibrador, que establezca mecanismos de comunicación y toma de decisiones tendientes a asegurar el funcionamiento esperado por la sociedad de cada Institución. Precisa apuntar que en ausencia de regulación, cualquier situación tiende a deformarse o estropearse por las perennes amenazas que acechan a las grandes organizaciones, tales como la corrupción, la negligencia, la impericia y la simulación.

Dentro de cada institución existen instrumentos tradicionales de regulación como los acuerdos entre jefes y subordinados; las reuniones de coordinación ordinarias y extraordinarias que documentan problemas, propuestas de solución y decisiones, todo ello sistematizado en un cuerpo de seguimiento y evaluación.

También en materia de comunicación interinstitucional, están presentes decretos y acuerdos de mayor rango jurídico, que fijan obligaciones de colaboración y construcción de programas conjuntos, cuyos recursos están sujetos a reglas de operación específicas vinculadas a resultados comunes; lo mismo aplica a las necesarias acciones de coordinación intergubernamental entre órdenes de gobierno y aun con otros países.

Es en este entorno de la *regulación* donde se sustentan las políticas públicas, con la virtud de contener en sí mismas los aspectos legales que las posibilitan, los desafíos administrativos involucrados, las reglas de participación del gobierno, la sociedad y, en su caso, de los particulares. Todo ello como reflejo fehaciente del consenso entre la autoridad y otros actores no gubernamentales para incidir en el espacio público²²⁶.

²²⁶ Castelazo, José R. Administración Pública: Visión.. Op cit. p. 33.

5.1.3.5.4 Interacción

Además de la planeación, el liderazgo institucional y la regulación, ha venido apareciendo una nueva función institucional, apenas en pañales. Me refiero a la de la interacción con la sociedad civil organizada, con los particulares que actúan en la esfera económica y con los ciudadanos en lo individual, a fin de consultarles, involucrarles o corresponsabilizarles en distintas tareas públicas. Lo anterior no se puede improvisar; es más, se tiene que planear para distinguir lo posible de lo deseable y aplicar lo razonable para garantizar el interés general sobre las demandas individuales y aún colectivas, tal es el caso de las asociaciones público-privadas²²⁷ o las que remiten a las sociedades entre ejidos, comunidades y particulares²²⁸.

5.1.3.5.5. Control

A estas alturas, arribamos ahora a discernir sobre el tema del control, imposible de disociar de los procesos mencionados, toda vez que en ausencia de un adecuado y concatenado sistema de control, las instituciones están condenadas al fracaso y la sociedad a la frustración.

Existen por lo menos tres tipos de control en toda democracia: aquél que se da entre poderes y órdenes de gobierno; el interinstitucional, y el social sobre el desempeño gubernamental y viceversa. En todo momento se acciona una cadena de controles que hipotéticamente se corresponden al estar orientados a un idóneo funcionamiento del espacio público.

Desde hace alrededor de tres décadas, han venido evolucionando una serie de políticas gubernamentales y públicas en el intento de integrar este sistema en forma racional y efectiva, entre las que destacan:

²²⁷ Ley de Asociaciones Público Privadas. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2012.

²²⁸ Al respecto se puede revisar las reformas Constitucionales decretadas en 1992 y la más reciente en 2011 a través de las cuales se posibilita la creación de nuevas formas de asociación en el campo que permitan la confluencia de recursos en los ejidos y las comunidades.

5.1.3.5.1 La Transparencia

La reciente expedición de las reformas constitucionales, legales y reglamentarias en materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, significa para la sociedad una real oportunidad de contar con un mecanismo democrático, establecido como un derecho y una garantía constitucional y legal, para supervisar las acciones del poder bajo los principios de gratuidad, independencia, eficacia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, legalidad, certeza y máxima publicidad²²⁹.

5.1.3.5.2 La Fiscalización

Desde la creación de la República, la fiscalización formal, oficial por parte del Congreso hacia la Administración Pública está presente, tanto en lo Federal como en lo local, pero todo ciudadano informado sabe que tal fiscalización no funcionaba hasta recientemente (en torno a la cual, sin embargo, es preciso realizar una serie de ajustes en la búsqueda de mayor oportunidad y eficacia)²³⁰.

A este objetivo de control por parte del Poder Legislativo hay que añadir uno de control preventivo dentro de las instituciones públicas para evitar la comisión de pifias, la inobservancia de la Ley o las que conllevan a la comisión de diversos delitos.

La fiscalización de carácter político contribuyen de manera puntual los partidos políticos como entidades de interés público; por su parte, en la fiscalización de carácter social, intervienen de manera importante los medios de comunicación así como, en distinto grado, un número apreciable de organizaciones empresariales y civiles que han decidido vigilar el

²²⁹ Ver artículo 6 de la Constitución que además de la libre manifestación de las ideas y el derecho de réplica se refiere al acceso a la información pública. También es pertinente revisar el Proyecto de Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman los Artículo 6, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución que elaboró el Presidente Electo de los Estados Unidos, Enrique Peña Nieto, mismo que sometió a consideración de los Legisladores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República. <http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Iniciativa>Ifai.pdf> Consultada el 28 de enero, 2013. Esta iniciativa, analizada por el Senado, el 19 de diciembre de 2012, condujo a la aprobación de un Dictamen en el que se plantean reformas en materia de transparencia y acceso a la información; se amplían las facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y prevé que sus comisionados sean elegidos por el Senado.

²³⁰ Castelazo, José R. La Administración Pública en los Informes Presidenciales. Op. Cit.

actuar gubernamental, ya sea en lo general o focalizado en asuntos o causas sociales específicas.

5.1.3.5.3 Rendición de Cuentas

No obstante la creación del Organismo de Fiscalización Superior de la Federación²³¹ y de una amplia normatividad al respecto, todavía se advierte una dispersa política de rendición de cuentas, misma que ha de construirse entre sociedad y gobierno, de manera tal que aporte a un control socialmente productivo, propositivamente alejado de la crítica destructiva, prejuiciada hacia todo aquello que involucre al gobierno.

Desarrollar una crítica responsable es tarea por realizar para realmente exigir cuentas claras, pero no tan sólo del gobierno, sino de los partidos políticos, de los sindicatos, de las corporaciones privadas, de todos aquellos entes que tengan la capacidad de influir en el devenir del país y que se escudan, para no informar, en el hecho de no ser autoridades, o algunos más, en una interpretación de la autonomía a conveniencia de sus intereses.

La rendición de cuentas abarca desde los informes regulares a las Instituciones coordinadoras, los procedimientos de entrega-recepción entre administraciones que se suceden para dar cuenta de los programas y recursos involucrados, cuestión esencial para garantizar la continuidad de las políticas públicas, entre otros aspectos de la vida institucional²³².

²³¹ El 14 de julio de 1999, el Constituyente Permanente reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de crear la entidad de fiscalización de la federación, esto es, la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En virtud de ello y a efecto de reglamentar los artículos constitucionales indicados, específicamente el 74, en la Cámara de Diputados se presentaron iniciativas ante el pleno las cuales fueron aprobadas el 20 de diciembre de 2000 y se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

²³² Al respecto es importante señalar la preocupación y participación social expresada en la actividad de organismos ciudadanos como “La Red por la Rendición de Cuentas (RRC)” que reúne investigación académica, periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional, con carácter incluyente y dinámica, capaz de sumar y coordinar las acciones del mayor número posible de organizaciones académicas y sociales, de instituciones públicas y de medios de difusión, comprometidos con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una efectiva política de rendición de cuentas en México. <http://www.rendiciondecuentas.org.mx>

5.1.3.5.4 Responsabilidades administrativas, políticas y sociales.

Las responsabilidades de los servidores públicos han merecido diversas reformas a la ley²³³, incluso son tema central en la definición del organismo que en el futuro deberá atender las funciones de auditoría y control en la Administración Pública del país. Además, advertimos, dentro de cada institución existe un control interno que ayuda a prevenir, a corregir o a sancionar comportamientos o conductas que alteran, desvían o, de plano, infringen el cumplimiento de la ley o de las normas administrativas. El instrumento por excelencia de que se sirve el control en esta tarea transversal en los tres poderes y ámbitos de gobierno, es el cumplimiento de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, sin menoscabo de las responsabilidades políticas y sociales que atañen a los mandos superiores, desde el municipio hasta la federación, y que también incluyen al servicio exterior.

Desde luego la responsabilidad administrativa implica actuar con eficacia, eficiencia, congruencia, transparencia e incluye la imperiosa necesidad de rendir cuentas.

La responsabilidad social consiste en propiciar la productividad social en función del interés general, el civismo en las relaciones entre el gobierno y la comunidad para establecer una cohesión que fortalezca el tejido social, esto es una productividad igualitaria con la apertura a un crecimiento real objetivamente distribuible para alcanzar un bienestar integral.

La responsabilidad política enfatiza que el gobierno, además de la autoridad legal y legítima, posee una autoridad moral por la naturaleza de sus objetivos y la práctica de sus métodos mediante un comportamiento íntegro de los servidores públicos que lo componen.

5.1.3.5.5 Orden social y seguridad pública

Ahora bien, el control del Estado sobre la sociedad –orden social– descansa en tres elementos: la educación cívica (familia incluida), la prevención de conductas lesivas a la cohesión social, así como la prevención y persecución del delito, la propia coercitividad de

²³³ Lo que incluye la emisión específica de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en marzo de 2012, con una reciente reforma en junio de 2012.

la Ley que muchas veces es disuasiva, la aplicación de la misma y las sanciones en cumplimiento de sentencias individualizadas para quienes rompen el orden jurídico.

La seguridad pública implica la intervención concurrente de las autoridades federales, estatales y municipales, junto con la sociedad, organizadas a través de mecanismos colegiados como el Sistema Nacional de Seguridad Pública²³⁴.

5.1.3.3.6 Innovación

La innovación, parafraseando a Schumpeter²³⁵, *puede concebirse como la perturbación de las estructuras existentes y la introducción incesante de novedades y cambios.*

Al hablar de innovación en el campo de la Administración Pública, se pueden apreciar dos esferas la humana y la tecnológica, claramente diferenciadas. El Glosario de la Red de Administración Pública de las Naciones Unidas (UNPAN) explica la innovación como *“el acto de concebir e implementar una nueva forma de alcanzar un resultado, al alejarse intencional y racionalmente de las formas tradicionales de actuar”*²³⁶.

²³⁴ Para un conocimiento detallado se puede revisar el artículo 21 Constitucional que regula la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. Este artículo está reglamentado a través de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el D.O.F. el 2 de enero de 2009 con una última reforma el 28 de diciembre del 2012. También es importante considerar el Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado el 26 de octubre de 2009.

²³⁵ Schumpeter, Joseph. A., *The Theory of Economic Development*, Cambridge, MA, Harvard University Press. 1975. p. 35-52.

²³⁶ Glosario en línea sobre Gobierno y Administración Pública desarrollado por la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo (DPADM) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas, en colaboración con el Comité de Expertos en Administración Pública. (CEPA). <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>

En este sentido, concibo la innovación como la *articulación de un triángulo* en el cual uno de los vértices corresponde a la aplicación objetiva de la tecnología; el segundo, a la creatividad, ambos legitimados al haber pasado la aduana del consenso entre los protagonistas principales de tal innovación; de manera que el resultado -base fundamental del consenso - conduzca al cumplimiento de uno de los fines del Estado: el bienestar integral, cuyos elementos están explícita o implícitamente contemplados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio²³⁷.



Fuente: construcción propia

En este marco, es el consenso, como un bien intangible, el que le da sustento y dirección a los resultados de *estas formas innovadoras*, pues sin él, que sobretodo atañe a los destinatarios, sería imposible generar lo que llamamos productividad social la cual se pueda medir y contar.

En cualquier latitud, ese esfuerzo por obtener la productividad social debe estar cubierto por el manto del interés general. Esto representa una condición *sine qua non* que se convierte en la guía de todo diseño de políticas públicas sustentables.

²³⁷ Objetivos de Desarrollo del Milenio. Organización de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

Este interés general, justamente por serlo, debe estar contemplado en la ley y traducido en instituciones que lo garanticen, al estar legítimamente soportado y comprobada su necesidad social y contar con mecanismos político administrativos que eviten el conflicto y consigan el cambio.

5.1.4. Recursos

Las instituciones requieren indefectiblemente de contar con recursos suficientes para garantizar la calidad de vida de la colectividad, al garantizar la viabilidad de la sociedad y del propio Estado. Tales recursos son asignados por el Congreso a propuesta del Ejecutivo y se han clasificado en humanos, financieros, materiales (bienes y servicios), y técnicos o tecnológicos.

5.1.4.1 Administración de los servidores públicos (también denominada como de recursos humanos o de personal)

Los servidores públicos son remunerados de acuerdo a catálogos de puestos y plazas, administrados a partir de las leyes que determinan la existencia de dos tipos de empleados: los sindicalizados y los de confianza, ambos regidos por el apartado b) del artículo 123 Constitucional, y de manera particular los primeros se ciñen a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y los segundos, por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Los dos ordenamientos pretenden elevar la prestación del servicio público al asegurar la permanencia en el empleo con base en el mérito. Los mandos superiores, de Director General o equivalente hacia arriba de la estructura, son de libre designación o remoción, sin menoscabo de exigirles a sus ocupantes integridad y profesionalismo²³⁸.

Al tratarse de personas, su manejo es complejo y por ello se han instrumentado métodos y procedimientos específicos para su administración. En términos generales se organizan en torno a los subsistemas de reclutamiento, selección e ingreso; inducción al puesto; remuneraciones; relaciones laborales; motivación y capacitación, retiro, entre otros

²³⁸ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. Última Reforma DOF 09-01-2006.

aspectos, todos contenidos en las leyes y las normas administrativas derivadas de las mismas. Sin embargo, México todavía se enfrenta a un largo camino por recorrer con el propósito de lograr los imperativos de eficacia y honradez.

Por otro lado, hay una gran confusión en la aplicación de las leyes laborales porque del apartado B se desprenden las dos leyes mencionadas, y del apartado A, la Ley Federal del Trabajo aplicable a las organizaciones y empresas no gubernamentales.

Sin embargo como lo establece la propia Constitución en el artículo 90, se desprende la existencia de organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, que en algunos casos están regulados por el apartado A y en otros por el apartado B, lo que conlleva a una gran turbación de roles del Estado, lo cual resulta muy claro si ejemplificamos con en el asunto de la otrora existente Compañía de Luz y Fuerza del Centro.²³⁹

5.1.4.2 Administración financiera

Los recursos financieros obedecen a un procedimiento todavía más complicado. Asimilarlo implica comprender el llamado “ciclo hacendario” que acontece entre los ingresos y egresos.

Los ingresos son difíciles de establecer cada año al tratarse de los impuestos, derechos, aprovechamientos, deuda pública, etc., todo ello un tema delicado que obliga a múltiples y diversos tipos de negociaciones con los sectores político, privado y social, así como con los organismos financieros internacionales. Por ello cada año se decreta una Ley de Ingresos.

²³⁹ Decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado Luz y Fuerza del Centro. Presidencia de la República. Diario Oficial de la Federación 11 de octubre de 2009. Al efecto también es pertinente revisar la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del recurso de revisión del juicio de amparo en el que el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y los trabajadores miembros de dicha agrupación reclamaron el laudo dictado por la Junta Especial Número Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con motivo de la Solicitud formulada por Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) para obtener la autorización de la terminación de las relaciones colectivas e individuales de trabajo del citado sindicato y sus trabajadores con el organismo descentralizado denominado Luz y Fuerza del Centro (LyFC). <http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2519> consultado el 15 de febrero de 2013.

Los egresos se refieren al presupuesto público decretado también anualmente y normado por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria²⁴⁰. Su configuración contiene dos elementos: el gasto regularizable compuesto de lo realmente ejercido en el año que termina, sumando la inflación, más los nuevos gastos sobre todo de inversión. Su asignación por cada Secretaría de Estado y sector correspondiente, así como para las entidades federativas, es motivo, igualmente, de arduos procesos de negociación que incluyen a las fracciones parlamentarias en las dos cámaras del Congreso²⁴¹, los gobiernos estatales y otros Poderes, a las cuales se adicionan los poderes llamados fácticos de índole económico y social, así como la prevención de algunas influencias internacionales promotoras o tenedoras de intereses particulares.

Una vez superadas estas etapas viene el ejercicio presupuestal condicionado primero al flujo y disponibilidad de los dineros, segundo a la capacidad de gasto de cada ente público, pues el presupuesto tiene partidas de asignación sujetas a programas, metas, indicadores de desempeño, evaluación, etc., que ralentizan la ministración de los recursos y de muchas formas impiden el cumplimiento de compromisos, mientras que paralelamente la nómina sigue corriendo lo mismo que el gasto operativo. Esto acontece en toda la República pues una gran parte del presupuesto se transfiere a estados y municipios²⁴².

Además, el gasto ha de contabilizarse de manera uniforme o armónica de acuerdo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental²⁴³ a efecto de medir su ejercicio e integrar la cuenta pública para su presentación obligatoria ante la Cámara de Diputados.

²⁴⁰ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006. Última Reforma D.O.F. 09 de abril de 2012.

²⁴¹ Si bien la Fracción IV del artículo 74 constitucional, establece formalmente como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, la propuesta proviene del Ejecutivo Federal, en la realidad participan en su negociación las fracciones parlamentarias de ambas cámaras incluso instituciones económicas y financieras externas al gobierno.

²⁴² Consideremos, dentro del más reciente Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, los ramos generales 28 "Participaciones a Entidades Federativas y Municipios" y 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios". Para el ejercicio presupuestal estos dos ramos representan el 34.3 % del PEF.

²⁴³ Ley General de Contabilidad Gubernamental. Publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 2008. Última Reforma D.O.F. 12 de noviembre de 2012.

5.1.4.3 Administración de las adquisiciones, contratos y obras públicas.

En cuanto al ejercicio de los recursos materiales y servicios, están presentes dos leyes; la de Adquisiciones²⁴⁴ y la de Obra Pública²⁴⁵, acompañadas de una ley anticorrupción²⁴⁶. Asignar pedidos y contratos supone un recorrido largo pero necesario para garantizar la transparencia, la equidad en el mercado, la calidad, la oportunidad, etc. La reciente Ley de Asociaciones Público-Privadas (aludida líneas arriba)²⁴⁷, conlleva una serie de obligaciones y derechos de los participantes con el objeto de, sobre todas las cosas, favorecer el interés general.

5.1.4.4 Administración Tecnológica

Como es fácil colegir, el manejo *–management–* de este verdaderamente intrincado y laberíntico conjunto de situaciones muchas veces diversas, duplicadas y con frecuencia desordenadas, cuyo dinamismo es enorme, no se podría lograr sin el apoyo de una tecnología altamente sofisticada y por supuesto de profesionales avanzados en la materia que les atañe, sea eminentemente administrativa o sustantiva.

De esta circunstancia lo que en muchos países se ha venido desarrollando, desde hace aproximadamente dos décadas, es el gobierno electrónico o “e-government” para aprovechar las ventajas de la incesante innovación tecnológica, útil para fortalecer la relación entre ciudadanos y gobierno, lo cual legitima este necesario vínculo.

En tal dirección la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reconoce y respalda la implantación de servicios de gobierno electrónico: “Hoy en día, las nuevas tecnologías pueden utilizarse en la promoción del desarrollo sostenible para todas las personas en todo el mundo. En particular, el e-gobierno puede ser un motor de desarrollo para el pueblo, con servicios públicos más rápidos, centrados en el ciudadano y socialmente inclusivos. Los

²⁴⁴ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000. Última Reforma D.O.F. 16 de enero de 2012.

²⁴⁵ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000. Última Reforma D.O.F. 09 de abril de 2012.

²⁴⁶ Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2012.

²⁴⁷ Ley de Asociaciones Público Privadas, Op. Cit.

gobiernos también tienen la posibilidad de involucrar a los ciudadanos a través de su participación en los procesos de prestación de servicios”²⁴⁸

Naturalmente la tecnología disponible está inmersa en una importante red de corporaciones internacionales muy poderosa. Por lo mismo, toda contratación de uso de licencias y "software", ha de estar lo suficientemente sustentado en las leyes y normas respectivas. A este tipo de tecnología habrá de agregarse la que demandan obras y servicios de alta complejidad que el gobierno debe contratar dados los servicios que presta, por ejemplo en seguridad nacional y pública, infraestructura productiva, Pemex, CFE, Conagua, administración de los sistemas metropolitanos, transporte público, la simplificación de trámites, etc.

Lo que hay que aceptar, y esto significa un cambio de mentalidad, es que sin una tecnología de punta en el gobierno, el retraso para incorporarse a la vida contemporánea, será cada día más difícil de superar, y en esta asignatura la tecnología debe ser parte sustancial de la educación en México, y obviamente, debe ocupar un lugar prioritario en el sector público.

Hasta aquí, lo que he tratado de ir tejiendo en la mente del lector, es la liga entre Derecho y Administración Pública, convocando todo el tiempo a la existencia de instituciones y su respectivo marco jurídico. A Continuación haré referencia a otro elemento sustancial del servicio público, la Ética.

5.1.5 Ética pública

El conjunto de valores involucrados en la Ética Pública²⁴⁹, como ya lo destacamos, están relacionados con el comportamiento socio-gubernamental y ligados a tres elementos que a mi juicio la conforman. En el entorno, el gobierno juega un rol ejemplar; si su conducta deja que desear, la sociedad se desorienta, particularmente si la Ley únicamente sirve de adorno

²⁴⁸ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA-ONU), el cual incluso ha realizado la encuesta mundial de gobierno electrónico. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> Consultado el 4 de enero de 2013.

²⁴⁹ Vid infra. Capítulo II Valores fundamentales... Idem.

y sistemáticamente se vulnera imperando el abuso, los privilegios del poder y la rampante corrupción. Son tres los elementos aludidos: en primer lugar la *vocación de servicio*; en segundo, la *capacidad para hacerlo* mediante una profesionalización vinculante, y por último, la *predisposición a la legalidad*.²⁵⁰

5.1.5.1 Vocación de servicio

Está basada en una actitud de acceso al poder institucional, al gobierno, con el propósito de transformar las condiciones de desigualdad, inequidad y la convicción de que se puede hacerlo con disciplina, carácter y voluntad. A esta actitud debe agregarse la aptitud para hacerlo bien y a fondo. Precisa tener claridad en el deseo de participar en una carrera pública.

¿Cuáles son los motivos que empujan a un individuo o a un conjunto de personas a actuar desde un poder gubernamental? Puede ser el ego, la necesidad de reconocimiento, la satisfacción de mandar a los demás, entre muchas otras cosas. La ambición de poder es legítima, pero puede conducir a cometer ilícitos como el enriquecimiento inexplicable, el someter a sus congéneres a su capricho y voluntad, o simplemente a disfrutar de los privilegios derivados del ejercicio de la autoridad, cuyas desviaciones ocuparían varias cuartillas. En suma, son múltiples las razones por las que alguien quiera acceder al ejercicio del poder, lo importante consiste en distinguir lo legítimo de lo que no lo es. Para ello resulta útil acercarse a desarrollar la capacidad de servir.

²⁵⁰ En junio de 2012 la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas organizó la integración y reunión de un Grupo de Expertos para el Desarrollo de la Capacidad de Prevención de la Corrupción en la Administración Pública; bajo el título "Participación de los Ciudadanos para Mejorar la Transparencia y Rendición de Cuentas. Lo cual muestra la relevancia que a nivel internacional ocupa el tema. Las principales conclusiones pueden consultarse en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049993.pdf>. Consultado el 3 de enero de 2013.

5.1.5.2 Capacidad de servir

Sobre todo recae en la necesidad de prepararse para lograrlo desde una posición que le permita a un servidor público impactar con sus decisiones al mayor número posible de la población, signifique modificar estructuras, innovar procesos, optimizar el uso de recursos, interactuar con la sociedad, etc.

Tal preparación es resultado de una virtuosa combinación entre las aulas y la práctica. El servicio público no puede prescindir de ninguna de ellas so pena de separarse de una realidad que normalmente se resiste al cambio.

La capacidad de servir debe fundirse con la vocación, de otra suerte los errores y/o eventuales fracasos por faltas propias o ajenas, terminarán por vencer o corromper una voluntad de poder positivo para convertirla en negativo o inocuo.

Las instituciones se pueden proteger eficazmente de la obsolescencia al someter sistemáticamente a toda la organización a programas permanentes de actualización, capacitación y formación de servidores públicos conscientes de su papel en el gobierno y en la sociedad, personas realmente convencidas de lo que hacen trabajando en instituciones bien equipadas, organizadas, ordenadas para servir a una sociedad, de forma hipotética, igualmente comprometida.

La capacidad de servir se encuentra inmersa en el régimen de responsabilidades.²⁵¹

5.1.5.3 Predisposición a la legalidad

Parte de una premisa fundamental: con el Derecho y desde el Derecho todo es posible en la Administración Pública.

Este es un comportamiento que se aprende y sirve para orientar y conducir la acción pública. En el gobierno se debe cumplir con la Constitución y nada se puede hacer al margen del marco jurídico que arropa la función pública. La legalidad sirve a varios

²⁵¹ Vid. *Infra*. Sección 5.1.3.5.5.4 Responsabilidades administrativas, políticas y sociales. p. 344

propósitos, señaladamente al de fortalecer la vocación de servicio y apuntalar la capacidad de lograrlo, dando un ejemplo de integridad a la comunidad.

En suma, es menester evitar disfuncionalidades en el aparato público como resultado de un diálogo errático entre el Derecho y la Administración Pública: reencauzar ese diálogo para convertirlo en virtuoso, hacerlo productivamente social es, a no dudarlo, una responsabilidad del Estado.

5.2 Propuesta de Profesionalización Permanente de los Servidores Públicos para Fortalecer la Liga entre Derecho y Administración Pública.

Las bases para esta propuesta han sido obtenidas de la reflexión resultante al combinar el análisis constitucional y la investigación de campo, donde destaca precisar la necesidad de profesionalizar acerca del Derecho y la Función Pública son cinco escalones que permiten, a mi parecer, integrar una idea acerca de la trascendencia del Derecho en la Administración Pública:

- 1) **Reflexionar acerca del vínculo entre el Derecho y la Administración Pública** para garantizar el interés general; hacer **conciencia** de ese binomio indisoluble; **sensibilizar** a los servidores públicos de todos los niveles jerárquicos y órdenes de gobierno, sobre el significado de la **vocación de servicio** y de la **ética pública**.
- 2) **Informar las funciones generales de la Administración Pública**, a partir de la triada Estado-Gobierno-Sociedad. Destacar al gobierno como coadyuvante principal de la **consecución de los fines del Estado** apoyado en sus instituciones, tales como la Seguridad y la Paz Social, la Estabilidad Económica y Política, el Bienestar Integral de la Población y un Desarrollo Sustentable y equilibrado, transversalmente cruzado por la prevención y respeto a los Derechos Humanos.
- 3) **Capacitar** sobre las funciones institucionales y el marco jurídico en que descansan (leyes orgánicas, reglamentos internos, decretos, acuerdos y manuales); **Profundizar en el conocimiento en cuanto a obligaciones y derechos** que protege el ente

público respectivo; **Fortalecer** la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la planeación, la dirección y el control en torno a las políticas públicas a su cargo.

- 4) *Actualizar* permanentemente sobre el **contenido y alcance de las funciones individuales**, derivadas de las tareas explícitas e implícitas y jurídicamente amparadas, que el servidor público contrae al asumir el cargo.

- 5) **Establecer** un programa de acciones específicas para la recuperación de los valores éticos como medio para **evitar la disfuncionalidad** que se provoca por el alejamiento entre el derecho y la práctica administrativa; poner especial atención en **superar la simulación**, la evasión o elusión de la ley, al **prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción**, de manera que la impunidad carezca de posibilidades y genere una responsabilidad penal a quien la propicie.

Con esta escala, propongo desarrollar cinco programas de capacitación en línea, que de manera sintética y a la vez profunda abarquen cuando menos la obligación de atender el Derecho en la Administración Pública, promover la eficiencia y eficacia para obtener resultados con valor social agregado; y evitar trastornos como el de la corrupción.

La duración de los programas sería, en los primeros cuatro, de ocho horas y el quinto una carga académica de 12 horas.

Estos programas están dirigidos a mandos medios y superiores quienes tendrían que cubrir los siguientes prerequisites.

- ✓ Comprobar ser mando medio o superior de la Administración Pública mediante el envío de su nombramiento escaneado, vía correo electrónico.
- ✓ Con disciplina de aprendizaje autodidacta
- ✓ Con disponibilidad de, por lo menos, 2 horas pantalla al día.
- ✓ Contar con servicio de internet.
- ✓ Solicitar, recibir y activar su contraseña de acceso al curso electrónico.

5.2.1 Programa 1. El Sentido de la Constitución Política Mexicana en la Administración Pública.

Premisa:

Reflexionar sobre el vínculo entre el Derecho y la Administración Pública para garantizar el interés general; hacer **conciencia** de ese binomio indisoluble; **sensibilizar** a los servidores públicos de todos los niveles jerárquicos y órdenes de gobierno, acerca del significado de la **vocación de servicio** y de la **ética pública**.

OBJETIVO DE ENSEÑANZA:

Proporcionar al alumno objetos de conocimiento para apreciar la importancia de la Constitución Política Mexicana y su vinculación con las funciones que realizan como servidores públicos, e identificar al Derecho como elemento esencial en la toma de decisiones y las consecuencias de la evasión, elusión o violación de las leyes y normas.

OBJETIVO DE APRENDIZAJE:

Los servidores públicos comprenderán los objetivos, estructura y procesos de las instituciones públicas, para cumplir los fines del Estado y cómo estas instituciones están normadas por la Constitución Política Mexicana.

Al término del curso se espera que los participantes:

- ✓ Identifiquen a la Constitución Política Mexicana como la Norma máxima que rige todas las funciones de la Administración Pública, con base en el modelo de análisis constitucional.
- ✓ Reconozcan al Derecho desde su sentido de Normas Jurídicas
- ✓ Analicen la Administración Pública como tarea del Estado y la relación que guarda con el Derecho.
- ✓ Comprendan cómo el Derecho debe ser la base para fundamentar las decisiones que deben tomar como funcionarios públicos.
- ✓ Relacionen los conceptos clave de Estado con la aplicación del Derecho en la función Pública.

CONTENIDO

1. Conceptos clave del Derecho en la Administración Pública
 - 1.1. Estado
 - 1.2. Democracia
 - 1.3. Institución
 - 1.4. Ética Pública

2. La importancia del Derecho y el sentido de las Normas Jurídicas
 - 2.1. Relación entre Derecho y Administración Pública
 - 2.2. Las Leyes como base para la toma de decisiones en la Función Pública

3. La Constitución Política Mexicana: Leyes y Normas
 - 3.1. Importancia política, jurídica y administrativa de la Constitución
 - 3.2. Categorías del Modelo de Análisis Constitucional
 - Valores esenciales: fuente del pacto social
 - Fines del Estado
 - Principios democráticos
 - Medios administrativos para el cumplimiento del mandato
 - 3.3. Condiciones para el cumplimiento de la ley
 - Conocimiento
 - Respeto y tolerancia
 - Diálogo
 - Consenso

4. Alcances de la Administración Pública
 - 4.1. La Constitución Política Mexicana y la Administración Pública
 - 4.2. La Administración Pública como tarea del Estado.

5. La evasión, elusión o violación de la Ley en la Administración Pública
 - 5.1. Motivos de la evasión, elusión o violación
 - 5.2. ¿Cómo se descubre?

5.3. Consecuencias

6. Evaluación electrónica del curso.

ESTRATEGIA DE APRENDIZAJE:

Individual: mediante tecnolecturas, lecturas complementarias obligatorias y sugeridas, elaboración de mapas mentales, cuadros sinópticos, ensayos, investigación y reportes de investigación.

Colaborativo: foros de discusión.

5.2.2 Programa 2. Estructura, Procesos y Fines de las Instituciones Públicas.

Premisa:

Informar sobre las funciones generales de la Administración Pública, a partir de la triada Estado-Gobierno-Sociedad. Destacar al gobierno como coadyuvante principal de la **consecución de los fines del Estado** apoyado en sus instituciones, tales como la Seguridad y la Paz Social, la Estabilidad Económica y Política, el Bienestar Integral de la Población y un Desarrollo Sustentable y equilibrado, transversalmente cruzado por la prevención y respeto a los Derechos Humanos.

OBJETIVO DE ENSEÑANZA:

Proporcionar al alumno objetos de conocimiento que les permitan entender cómo el Estado norma la creación y el funcionamiento de las Instituciones Públicas, con el propósito de cumplir sus fines de Seguridad y Paz Social, Estabilidad, Bienestar Integral y Desarrollo Sustentable, e identifiquen la manera como la Institución Pública en que laboran contribuye a su cumplimiento.

OBJETIVO DE APRENDIZAJE:

Los servidores públicos comprenderán que las instituciones públicas, con sus objetivos, estructura y procesos, han sido creadas para cumplir los fines del Estado y cómo estas instituciones están normadas por la Constitución Política Mexicana.

Al término del curso se espera que los participantes:

- ✓ Identifiquen la presencia del Derecho Administrativo en la Constitución Política Mexicana.
- ✓ Ubiquen la transversalidad de la Administración Pública en los tres poderes del Estado y en los tres ámbitos de gobierno.
- ✓ Reconozcan los fines del Estado y los fines de las Instituciones Públicas.
- ✓ Revisen las atribuciones, facultades, funciones y procesos administrativos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública.

- ✓ Comprendan que para cumplir sus objetivos la Administración Pública requiere de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos.

CONTENIDO

1. La Constitución Política Mexicana y el Derecho

1.1. Vínculo de la práctica administrativa con el Derecho

- Valores esenciales
- Principios democráticos
- Medios Administrativos
- Condiciones para el cumplimiento del mandato de la Ley

2. Transversalidad de la Administración Pública

2.1 Presencia en los tres poderes

- Legislativo
- Ejecutivo
- Judicial

2.2 Presencia en los tres ámbitos de gobierno

- Federal
- Estatal
- Municipal

3 El Estado y la Administración Pública

3.1 Fines del Estado y de las Instituciones Públicas

- Seguridad y Paz Social
- Estabilidad
- Bienestar Integral
- Desarrollo Sustentable

4 Dependencias y Entidades de la Administración Pública

4.1 Definición de Dependencias y Entidades

4.2 Estructuras

- Flexibles
- Eficientes

- Eficaces
- 4.3 Atribuciones
- 4.4 Facultades
- 4.5 Funciones
- Dirección
 - Coordinación
 - Supervisión
 - Operación
- 4.6 El Proceso Administrativo
- Planeación
 - Liderazgo Institucional
 - Regulación
 - Interacción
 - Control
 - Innovación
- 5 Recursos de las Instituciones de la Administración Pública
- Administración y Desarrollo de Personal Público (Recursos Humanos)
 - Recursos Financieros
 - Recursos Materiales
 - Recursos Tecnológicos
- 6 Evaluación electrónica del curso.

ESTRATEGIA DE APRENDIZAJE:

Individual: mediante tecnolecturas, lecturas complementarias obligatorias y sugeridas, elaboración de mapas mentales, cuadros sinópticos, ensayos, investigación y reportes de investigación.

Colaborativo: foros de discusión.

5.2.3 Programa 3. Responsabilidad y Especialización Laboral de los Servidores Públicos.

Premisa:

Capacitar sobre las funciones institucionales y el marco jurídico en que descansan (leyes orgánicas, reglamentos internos, decretos, acuerdos y manuales); **Profundizar en el conocimiento en cuanto a obligaciones y derechos** que protege el ente público respectivo; **Fortalecer** la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la planeación, la dirección y el control en torno a las políticas públicas a su cargo.

OBJETIVO DE ENSEÑANZA:

Proporcionar al alumno objetos de conocimiento acerca de los principios y valores que rigen el ejercicio de la Administración Pública, la conveniencia de su observancia y las consecuencias del desapego a los mismos.

OBJETIVO DE APRENDIZAJE:

Los servidores públicos comprenderán, la importancia de observar en todo momento un comportamiento ético dentro del ejercicio de sus funciones

Al término del curso se espera que los participantes:

- ✓ Reconozcan los principios y valores que deben normar el comportamiento de todo servidor público.
- ✓ Valoren en qué medida poseen, como servidores públicos, las características esenciales para el ejercicio de la Administración Pública.
- ✓ Comprendan las responsabilidades que debe asumir todo servidor público y las sanciones que aplican en caso de su incumplimiento.
- ✓ Reconozcan de qué manera influye su conocimiento, experiencia y nivel de especialización en el desempeño de sus funciones como servidores públicos.

- ✓ Conozcan las responsabilidades de las instituciones de la Administración Pública hacia los servidores públicos, especialmente las relacionadas con su formación y actualización.
- ✓ Identifiquen los requerimientos que deben cubrir, en cuanto a competencias personales y laborales para ejercer un puesto público.

CONTENIDO

1. Ética y responsabilidad en la Administración Pública.
 - La importancia de los principios y valores en el Servidor Público.
 - La Responsabilidad como un valor del Servidor Público.
2. Características esenciales para el ejercicio de la Administración Pública.
 - Vocación de servicio.
 - Capacidad de servir.
 - Conciencia (percepción del valor de sus acciones).
 - Cultura de la legalidad.
3. Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - Responsabilidades: administrativa, social, política, penal.
 - Causales de Responsabilidad Administrativa.
 - Autoridades competentes en los tres niveles de gobierno.
 - Medidas preventivas
 - Medidas correctivas
 - Sanciones
 - Procedimientos
4. Desempeño del Servidor Público en función de su Conocimiento, Experiencia y nivel de Especialización.
5. Responsabilidades de las Instituciones de la Administración Pública.
 - Preparar, capacitar y actualizar a los Servidores Públicos.

- Acondicionar espacios.
 - Dotar de las condiciones y recursos materiales y tecnológicos para la prestación de los servicios.
6. Requerimientos para el ejercicio de la Función Pública.
- Capacidades intelectuales y físicas.
 - Capacidades técnicas (Habilidades).
 - Conocimientos
 - Experiencia
 - Especialización
7. La profesionalización del Servidor Público.
- Programas de formación para el desarrollo.
 - Evaluación del desempeño.
8. Evaluación electrónica del curso.

ESTRATEGIA DE APRENDIZAJE:

Individual: mediante tecnolecturas, lecturas complementarias obligatorias y sugeridas, elaboración de mapas mentales, cuadros sinópticos, ensayos, investigación y reportes de investigación.

Colaborativo: foros de discusión.

5.2.4 Programa 4. El Impacto del Cambio en la Función Pública.

Premisa: Actualizar permanentemente sobre el **contenido y alcance de las funciones individuales**, derivadas de las tareas explícitas e implícitas y jurídicamente amparadas, que el servidor público contrae al asumir el cargo.

OBJETIVO DE APRENDIZAJE:

Al término del curso los funcionarios de la Administración Pública en México comprenderán la importancia de estar al tanto de los cambios políticos, socioeconómicos y administrativos para prever su posible impacto en la función que realizan como servidores públicos y estar en condiciones de responder adecuadamente ante las necesidades de la sociedad.

OBJETIVO DE ENSEÑANZA:

Proporcionar al alumno objetos de conocimiento que les permitan percibir el impacto que los cambios a nivel nacional e internacional generan en la sociedad y de qué manera debe responder la Administración Pública ante las necesidades y demandas resultado de dichos cambios..

OBJETIVO DE APRENDIZAJE:

Los servidores públicos comprenderán la importancia de estar al tanto de los cambios políticos, socioeconómicos y administrativos para prever su posible impacto en la función que realizan como servidores públicos y estar en condiciones de responder de manera proactiva a las necesidades y demandas de la sociedad..

Al término del curso se espera que los participantes:

- ✓ Expliquen el cambio como lo único permanente en la actualidad e identifiquen los cambios que requiere la institución actual.
- ✓ Comprendan de qué manera los cambios económicos, sociales, políticos y administrativos influyen en el quehacer del servidor público.
- ✓ Analicen las razones para conocer, adaptarse e impulsar el cambio en las instituciones públicas.
- ✓ Identifiquen los elementos que requiere la gestión del cambio para ser efectivo.

CONTENIDO

1. El Cambio en las Instituciones

1.1. La permanencia del cambio.

1.2. La dinámica del cambio en las Instituciones.

- Cambios a tareas nuevas.
- Cambios en las responsabilidades.
- Cambios en conocimientos.
- Cambios en los hábitos de trabajo.
- Cambios en los valores y actitudes hacia el trabajo y hacia la institución.

2. Cambios Económicos que han incidido en el quehacer público.

2.1. Las crisis económicas recurrentes nacionales e internacionales.

2.2. Las variaciones en la bolsa mexicana de valores y en las de otros países.

2.3. El incremento de la deuda externa.

2.4. Exenciones y disminuciones de impuestos.

2.5. Promoción de actividades industriales.

2.6. Aumento de aranceles y otorgamiento de subsidios.

2.7. Globalización de las economías.

2.8. El libre mercado interno y externo.

- Fomento a la inversión.
- Fomento a las exportaciones.

2.9. Acuerdos comerciales

- Adhesión al GATT.
- Firma del TLC.

2.10. Impacto en la Función Pública.

3. Cambios Sociales que han incidido en el quehacer público.

3.1. Pobreza, desigualdad y movilidad social.

3.2. Equidad y Género.

3.3. Crecimiento demográfico y oportunidades de empleo.

- 3.4. Desarrollo Sustentable.
 - 3.5. Derechos Humanos.
 - 3.6. Conflictos sociales y procesos de pacificación.
 - 3.7. Impacto en la función pública.
4. Cambios Políticos que han incidido en el quehacer público.
 - 4.1. Reformas constitucionales.
 - 4.2. Proceso de democratización de México.
 - 4.3. Reforma electoral.
 - 4.4. La alternancia en el poder
 - 4.5. Cambios en las Relaciones Internacionales
 - México-Estados Unidos
 - México-europa
 - México-América Latina
 - México-Asia
 - México-Pacífico
 - 4.6. Impacto en la Administración Pública.
5. Cambios Administrativos que han incidido en el quehacer público.
 - 5.1. Simplificación Administrativa.
 - 5.2. Modernización de la Administración Pública.
 - 5.3. Sistema de control y evaluación.
 - 5.4. Descentralización de la Administración pública.
 - 5.5. Servicio civil de carrera y la Profesionalización de los servidores públicos.
 - 5.6. Impacto en la Administración Pública.
6. El cambio en la Administración Pública ¿Para qué?
 - 6.1. Para buscar la armonía entre el ser y el deber ser.
 - 6.2. Para entender la dinámica del Sistema Político en la historia.
 - 6.3. Para tener una perspectiva de la política actual.
 - 6.4. Para dar respuesta adecuada a las necesidades y demandas de la sociedad.

- 6.5. Para tener argumentos para el diálogo y la negociación.
- 6.6. Para la construcción de acuerdos que den dirección a las acciones de la Administración Pública junto con la sociedad.

7. Gestión del cambio.

- 7.1. Qué es la gestión del cambio.
- 7.2. Modelo ADKAR para la Gestión del Cambio.
 - Crear conciencia.
 - Suscitar motivación.
 - Desarrollar conocimientos.
 - Fomentar aptitudes.
 - Reforzar los cambios en la organización.

ESTRATEGIA DE APRENDIZAJE:

Individual: mediante tecnolecturas, lecturas complementarias obligatorias y sugeridas, elaboración de mapas mentales, cuadros sinópticos, ensayos, investigación y reportes de investigación.

Colaborativo: foros de discusión.

5.2.5 Programa 5. Sustentabilidad del Compromiso Ético del Servidor Público.

Premisa:

Establecer un programa de acciones específicas para la recuperación de los valores éticos como medio para **evitar la disfuncionalidad** que se provoca por el alejamiento entre el Derecho y la práctica administrativa; poner especial atención en **superar la simulación**, la evasión o elusión de la ley, al **prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción**, de manera que la impunidad carezca de posibilidades y genere una responsabilidad penal a quien la propicie.

OBJETIVO DE APRENDIZAJE:

Al término del curso los funcionarios de la Administración Pública en México

OBJETIVO DE ENSEÑANZA:

Proporcionar a los Funcionarios Públicos conocimientos

OBJETIVO DE ENSEÑANZA:

Proporcionar al alumno objetos de conocimiento sobre los principios éticos contenidos en las disposiciones jurídicas que regulan su función como servidores públicos, de manera que puedan identificar la disfuncionalidad que en ocasiones existe entre ambos aspectos, así como las consecuencias de incurrir en alguno de los tipos de responsabilidad.

OBJETIVO DE APRENDIZAJE:

Los servidores públicos conocerán los principios éticos y analizarán la relación entre la aplicación del derecho y su práctica administrativa y cómo la disfuncionalidad entre ambos podría generar actos de corrupción, de manera que puedan definir acciones para prevenir y evitar actos de simulación, evasión o elusión de la ley y con ello participen en la prevención y lucha contra la corrupción y la impunidad.

Al término del curso se espera que los participantes:

- ✓ Expliquen la relación existente entre el Derecho, la Ética y la Administración Pública.
- ✓ Reconozcan la forma en que el cumplimiento de los principios de los Códigos de Ética institucionales y de los servidores públicos contribuyen al logro de los objetivos del Estado.
- ✓ Revisen las disposiciones jurídicas que regulan la Administración Pública, desde la Constitución Mexicana, hasta el reglamento interior de la dependencia a la que pertenecen.
- ✓ Identifiquen la importancia del control para la regulación de la función pública, así como las políticas gubernamentales y públicas establecidas para este fin.
- ✓ Analicen los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y sus consecuencias.
- ✓ Expliquen cómo la simulación, la evasión y la elusión pueden generar actos de corrupción y las sanciones, que en su caso, aplican.

CONTENIDO

1. La Etica Pública y su relación con el Derecho.
2. La Etica del servidor público y su relación con los fines del Estado.
3. Disposiciones jurídicas que regulan la Administración Pública.
 - Marco Constitucional de la conducta del servidor público.
 - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - Código de Etica de los servidores públicos.
 - Reglamentos interiores.
4. El Control.
 - 4.1. Objetivos del control.
 - 4.2. Tipos de control.
 - Entre poderes y órdenes de gobierno.

- El social
- 4.3. Políticas gubernamentales y públicas para:
- La transparencia
 - La fiscalización
 - La Rendición de cuentas
 - Responsabilidades administrativas y políticas
5. Aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 5.1. Responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos.
- Administrativas
 - Civiles
 - Políticas
 - Penales
- 5.2. Sujetos de responsabilidad.
- 5.3. Autoridades competentes.
- 5.4. Procedimientos.
- 5.5. Sanciones
6. Combate a la impunidad en los actos de corrupción de los Servidores Públicos.
- 6.1. La simulación de la aplicación de la ley.
- 6.2. La evasión de la ley.
- 6.3. La elusión de la ley.
- 6.4. Prevención de los actos de corrupción.
- 6.5. Sanciones a los actos de corrupción.
- 6.6. Combate a la impunidad
7. Evaluación electrónica del curso para verificar el logro de los objetivos de enseñanza y de aprendizaje.

5.2.6 Estrategia generalizada de aprendizaje - enseñanza:

5.2.6.1 Aprendizaje

- Individual: mediante tecnolecturas, lecturas complementarias obligatorias y sugeridas, elaboración de mapas mentales, cuadros sinópticos, ensayos, investigación y reportes de investigación.
- Colaborativa: foros de discusión.

5.2.6.2 Enseñanza

Elaboración de contenidos de cada uno de los temas y subtemas por especialistas en los mismos

- Traducción hacia la modalidad en línea
- Diseño didáctico de la temática en línea
- Prueba piloto y aplicación
- Dada la magnitud de la tarea, 120 mil servidores públicos con responsabilidades de mando medio y superior, en los ámbitos federal, estatal y municipal²⁵², se aplicaría la estrategia de “formación de formadores”:

-La formación estaría a cargo de expertos del Instituto Nacional de Administración Pública, las Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de Derecho de la UNAM, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Politécnico Nacional entre otras instituciones de educación superior. Los tutores pertenecerían a distintas instituciones académicas y de servicio público de las treinta y dos entidades federativas entre académicos, consultores y servidores públicos-

Todo ello generaría un efecto multiplicador suficiente para cubrir el territorio nacional, a través de tutores calificados.

²⁵² Estimación del autor.

5.3 Apreciación postrera

Es momento de hacer un alto para estar en condiciones de establecer lo aprendido a lo largo de la elaboración de esta tesis. Entre muchas experiencias obtenidas vislumbro ocho, mismas que procedo a compartir:

1. La propuesta de este trabajo nació de una preocupación legítima dado el múltiple deterioro de los resultados de la Administración Pública mexicana frente a las grandes necesidades y justas demandas de la población y la debilidad de un Estado que sede frente al empuje del mercado, tal y como se demuestra ampliamente en el capítulo primero de la tesis, que se refiere al contexto.

2. Abordar la problemática que se vislumbra desde el título de la investigación me motivó a establecer una metodología propia ordenada en cuatro pasos:

2.1 Construir un modelo de análisis de la Constitución mexicana, fundamento del Derecho Administrativo, que incluyera categorías de otras disciplinas sociales para contar con un instrumento que permitiese mirar a la Constitución holísticamente (capítulo II de este documento.

2.2 La definición de las distintas categorías de análisis se correlacionó con una matriz de "campos semánticos" (capítulo II)

2.3 Se realizó una comparación con el contenido de la Constitución artículo por artículo y párrafo por párrafo que arrojó una serie de importantes resultados comprendidos en el capítulo III, cuyo análisis completo se encuentra en el anexo 1.

2.4 La aplicación del modelo nos revela que nuestra Carta Magna comprende prácticamente todos los aspectos aprehensibles de la vida nacional, que toca profusamente los componentes del Estado al dar fuerza y sentido a las Instituciones y además se trata de una "Norma de Normas" que despliega múltiples elementos y procesos regulatorios para los tres Poderes y los tres ámbitos de gobierno.

- 2.5 La aplicación de la Demotecnia a través de dos encuestas a un universo idóneo, compuesto por servidores públicos de medio y alto nivel en la Administración Pública en todo el país, demostró su utilidad en campo más allá de planteamientos exclusivamente teóricos, lo cual se aprecia en el capítulo IV, en sus dos vertientes: la que recoge la “percepción” y la que da cuenta del “conocimiento”, de manera que es aconsejable utilizar estas técnicas de investigación en el campo jurídico, sobre todo porque las conclusiones de la Demotecnia se confirmaron a través de las entrevistas realizadas a ocho expertos en la función pública mexicana (las entrevistas completas forman parte, al igual que los cuestionarios referidos, de los anexos número 2 y 3 respectivamente).

En cuanto al aprendizaje sustantivo destaca lo siguiente:

3. Un trinomio: Derecho-Administración Pública -Democracia.

En todo sistema democrático la legitimidad para gobernar contiene cuando menos tres aspectos a los cuales es menester responder, y hacerlos corresponder, dadas las condiciones y circunstancias que sustentan la relación entre el Derecho y la Administración Pública. A mi parecer estos aspectos son:

- 3.1 El procedimiento de acceso al Poder Público bajo el principio de la representatividad mediante elecciones confiables, directas y/o indirectas, reguladas dentro de un Marco Jurídico previamente consensuado y aplicado con éxito a través del tiempo, lo cual asegura su perfectibilidad.
- 3.2 El ejercicio de la autoridad sujeto a la observancia de normas constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas, cuya omisión, elusión o evasión, conllevan efectos directos sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, consecuencias previstas en el y/o las estructuras legales establecidas para tales fines.

3.3 Los resultados a tiempo, en forma y calidad de la acción pública gubernamental, por sí misma o en combinación con intereses económicos legítimamente organizados con grupos sociales configurados conforme a Derecho o con los ciudadanos en lo individual. Todo este entramado de cooperación ha de estar ordenado, de tal manera, que obligadamente conlleven a garantizarse los objetivos del interés general o público.

Al analizar cada uno de estos aspectos, y en su conjunto, se arriba a una conclusión que siendo obvia precisa subrayar: sin el Derecho como base de comportamiento es imposible gobernar, y es imposible hacerlo sin el concurso de una Administración Pública que cumpla con eficiencia, honestidad y eficacia los propósitos para los que ha sido conformada. De ahí la necesidad de atar fuertemente, sin ambigüedades, ambas disciplinas y prácticas en un gobierno democrático.

4. El Derecho Administrativo como ordenador, instrumento persuasivo, impositivo indicador, orientador y punitivo en la Administración Pública mexicana.

Una de las características que distinguen a este Derecho, es la de ser, sobre todo, un "ordenador" de la Constitución en la Administración Pública - entendida como a todo aquello vinculado a la gestión del espacio público - al concretar en normas específicas funciones diversas y ciertamente diferentes que atañen a las instituciones creadas o aprobadas para el efecto - en el caso mexicano - por los legisladores, precisamente en documentos explícitos cuya observancia y cumplimiento resultan irrenunciables para los servidores públicos en el ejercicio de las tareas gubernamentales, que lo son, por estar investidas de autoridad.

El Derecho Administrativo en su versión práctica, positiva, significa un medio "persuasivo". A través de su aplicación cotidiana no sólo conforma, sino al hacerlo, explica y otorga contenido a la filosofía de la acción pública, tanto por referirse a los ciudadanos, como a los responsables de atenderlos.

Desde luego el Derecho Administrativo es "impositivo" al definir a los sujetos obligados, instituciones y cargos públicos con responsabilidades imputables. Por otro lado, sirve como "indicador" al establecer las atribuciones, facultades y funciones de las instituciones y fijar, igualmente, las fronteras y/o límites de actuación del sector público en su correlación con los sectores social y privado.

Así, el Derecho Administrativo es un "orientador" de la función pública al definir los cómo, cuándo y dónde del servicio público. Y al final, siempre será "punitivo" pues puntualiza la ruta para acreditar sanciones a quienes hayan infringido las normas y resulten ser responsables políticos, sociales, económicos y/o administrativos por sus acciones u omisiones en el desempeño de sus labores oficiales.

5. El Derecho como transformador de la Administración Pública.

En este contexto, hay que considerar al Derecho como una palanca de transformación de y en la Administración Pública dado el necesario análisis a que hay que someterla en su condición permanentemente adaptable a las condiciones políticas, socio-económicas y culturales de México y el mundo. Independientemente de las posibilidades técnicas para incurrir en los cambios que se requieran para dar respuestas útiles y satisfactorias a las necesidades y demandas sociales, la primerísima necesidad consiste en analizar los problemas y ofrecerles una salida jurídica congruente con los principios que rigen la convivencia social.

6. Las responsabilidades jurídicas y éticas de la Administración Pública.

Donde se cruzan la Ética Pública con el Derecho, es en el campo de las responsabilidades oficiales, es decir, aquellas que están consignadas en el marco legal, toda vez que es ahí el lugar idóneo para consignar y tipificar el comportamiento de las instituciones y de los servidores públicos. Por supuesto que la propia Ética como parte de la Filosofía, ofrece un panorama que rebasa lo propiamente gubernamental, pero la "Ética Pública" ha de

acotarse a lo que ordena la Ley, no obstante que la cultura política que visita a la burocracia mexicana se obstina en interpretar las normas a su conveniencia.

En y desde la Administración Pública solo puede realizarse lo que explícitamente está escrito, valga la redundancia, y lo que por diversas circunstancias no lo este, su traducción en la práctica no puede romper los principios de los que deviene todo ordenamiento, incluido aquel que se vincula a las excepciones.

Por ello y para ello existe el Título Cuarto de la Constitución Política y por lo menos dos leyes que se derivan del mismo y que aplican a los servidores públicos, así como una referida a la responsabilidad del gobierno frente a los particulares. Sin embargo, una lectura más profunda nos conduce a concluir que las responsabilidades permean todo el marco jurídico de las funciones públicas y proveen el manual principal para el actuar y el ponderar el comportamiento en y del servicio público.

7. El Derecho como garante de la gestión del espacio público atento al Interés General, al de todos los ciudadanos en su carácter de participación responsable en el devenir comunitario; al de la sociedad en todos sus estratos a fin de protegerla, promoverla y proyectarla hacia la condición de vivir y convivir en mejores estadios socioeconómicos, y al de la restitución, conservación y sustentabilidad del territorio para asegurar el desarrollo integralmente sano de las futuras generaciones.

Evidentemente el gobierno debe conducir al país con la participación corresponsable de todas las fuerzas sociales, con esto en mente ha de regular jurídicamente la intervención de los intereses particulares en muy amplias esferas de la vida pública mediante licencias, permisos, concesiones, asociaciones público-privadas, entre otros instrumentos de cooperación. De no hacerlo corre el riesgo de ceder su responsabilidad en otros y con ello el timón del Estado se debilita y se pierde el rumbo.

Las más graves crisis socioeconómicas y culturales de las últimas tres décadas han acontecido justamente por la ausencia o falta de una regulación adecuada de los intereses privados, o de existir ésta, por la flaqueza del Estado para hacerla valer.

8. La importancia de introyectar el Derecho como un aprendizaje en la práctica de todos los días en las funciones públicas llevadas a cabo por los responsables que por elección o designación están abocados al servicio público.

La introyección es un proceso mediante el cual un individuo asume como propia una acción, la hace suya, la implementa en este caso en la vida pública, en sus tareas cotidianas de servicio.

El servidor público con mando en la jerarquía institucional debe ser consciente de su responsabilidad y convertirse en ejemplo de comportamiento íntegro para los subordinados, jefes y colegas en la institución. Tal integralidad incluye el conocimiento de lo público (estructuras, procesos, manejo de recursos, etc.), de sus funciones personales, de las técnicas para cumplirlas y del sentido de las mismas que en gran parte proporciona el Derecho.

Bibliografía

Libros

- ACOSTA Romero, Miguel. DERECHO BUROCRÁTICO MEXICANO. Porrúa, México, 1995.
- ----- . TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa, México, 1984.
- AGUILAR Villanueva, Luis. POLÍTICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA. INAP, México, 1982.
- ALTAMIRA Gigena, Julio. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. Ed. Astrea, Buenos Aires, 1978.
- ARROYO Herrera, Juan Francisco. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Porrúa, México. 1988.
- ARTEGA Nava, Elisur. TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Oxford University Press. México, 2001.
- ARENDT, Hanna, QUÉ ES LA POLÍTICA. Barcelona, Paidós/ice/uab, 1997.
- BARENSTEIN, Jorge. EL ANÁLISIS DE LA BUROCRACIA DESDE LA PERSPECTIVA WEBERIANA. CIDE, México, 1982.
- BARRAGÁN, José. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RÉGIMEN MEXICANO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. En Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa, México, 1984.
- BARZELAY, Michael. ATRAVESANDO LA BUROCRACIA. FCE – CNCPyAP, México, 1998.
- BOBBIO, Norberto. ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD. FCE, México, 1988.
- ----- . ¿QUÉ ALTERNATIVAS A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA? en ¿Qué Socialismo?, Plaza y Janes, Barcelona, 1985.
- ----- . EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- ----- . TEORÍA GENERAL DEL DERECHO. trad. de E. Rozo Acuña, Editorial Debate, Madrid, 1998.
- BORJA, Rodrigo. ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- BURGOA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL. Porrúa, México, 1991.

- BUSTAMANTE, Carlos. Manifiesto del Congreso en CUADRO HISTÓRICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, Tomo III, Imprenta de J. Mariano Lara, México, 1810.
- CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL. Colección 200 años de Administración Pública en México. Tomo IV. INAP, México 2011.
- CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo. DERECHO CONSTITUCIONAL.UNAM, México, 1991.
- ----- y Miguel Carbonell. DERECHO CONSTITUCIONAL. Porrúa, México. 2005.
- ----- . LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917. UNAM, México. 1994.
- ----- . ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.UNAM, México, 1994.
- CARRILLO Castro, Alejandro. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA. 200 años de Administración Pública en México Tomo II, vol. 1. INAP, México, 2010.
- ----- . REFORMA ADMINISTRATIVA. Miguel Ángel Porrúa, México, 1984.
- CASTELAZO, José R. ADMINSTRACIÓN PÚBLICA: UNA VISIÓN DE ESTADO. INAP, México, 2007.
- ----- . APUNTES DE TEORÍA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1981.
- ----- . EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1987.
- ----- . LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS INFORMES PRESIDENCIALES. Colección 200 años de Administración Pública en México. Tomo V. Volúmenes 1,2 y 3. INAP, México. 2012.
- ----- . NUESTRA CLASE GOBERNANTE. FCPyS – UNAM, México, 1985.
- CASTELLS, Manuel. LA ERA DE LA INFORMACIÓN. Vol. III. 4ta. Edición, Edit. Siglo XXI, México, 2004.

- CHIAVENATO, Adalberto, et. al. INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN. 7ª. Edición, Mc Graw Hill, México, 2005.
- CROZIER, Michel. EL FENÓMENO BUROCRÁTICO. 2 Tomos. Amorrortú Editores, Buenos Aires, 1974.
- DAHL, Robert. MODERN POLITICAL ANALYSIS. Prentice Hall. New Jersey, 1970.
- ----- . POLIARCHY. Yale University Press, New Heaven, 1971.
- ----- . WHO GOVERNS? Yale University Press, New Heaven, 1961.
- DE LA CUEVA, Mario. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN. Porrúa, México. 2008.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. INAP, México, 1992.
- ----- . EL SISTEMA NACIONAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Porrúa, México, 1996.
- ----- . ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Limusa, México, 1986.
- DEUTSCH, Karl. POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. INAP, México, 1980.
- DÍAZ de Rada, Vidal. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA ENCUESTA POR INTERNET. Paper 2012, 97/1, Universidad pública de Navarra, España.
- DIMOCK, Marshall E. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Ed. Hispano Americana, México, 1967.
- DROR, Yeheskel. LA CAPACIDAD DE GOBERNAR. FCE, México, 1996.
- DRUCKER, Peter F. LA GERENCIA, TAREAS, RESPONSABILIDADES Y PRÁCTICAS. Edit. El Ateneo, Buenos Aires, 1984.
- ----- . LA INNOVACIÓN Y EL EMPRESARIO INNOVADOR. Edit. Ediciones Apóstrofe, S.L. 1997.
- ----- . MANAGEMENT: TASKS, RESPONSABILITIES, PRACTICES. Harper & Row, Publishers. New York. 1974.
- ----- . MANAGEMENT. Business & Economics, 1998.

- DUHAULT Krauss, Miguel. UNA SELVA SEMÁNTICA Y JURÍDICA, LA CLASIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. INAP, México, 1977.
- DURKHEIM, Emile. LA DIVISIÓN DEL TRABAJO SOCIAL, Edit. Colofón. México. 2002.
- DUVERGER, Maurice. INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL. París, 1990.
- EASTON, David. ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO. Ed. Amorrourtu, Buenos Aires, 1996.
- FIX Zamudio, Héctor. "*Las responsabilidades de los servidores públicos en el Derecho comparado*" en LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Porrúa, México, 1984.
- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa, México, 2012.
- GALVÁN Escobedo, José. TRATADO DE ADMINISTRACIÓN GENERAL. IPN, México, 1976.
- GARCÍA Maynez, Eduardo. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. Porrúa, México, 2000.
- GARRIGUE Olivier. SOCIOLOGÍA DEL VALOR: VALORES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS. TESIS DE MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA. FLACSO Sede Académica Argentina, Buenos Aires, 2009.
- GAUSS, John, Leonard White y Marshall Dimock. FRONTIERS OF PUBLIC ADMINISTRATION. Mcmillan, New York, 1936.
- GOODNOW, Frank J. POLITICAS AND ADMINISTRATION: A STUDY IN GOVERNEMENT. Mcmillan, New York. 1900.
- GUERRERO Orozco, Omar. EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMATICO Y EL JUEZ. Plaza y Valdés, México, 1998.
- ----- . LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS EN MEXICO. IAPEM – UAEM, Toluca, 1995.
- ----- . LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO: UNA APRECIACIÓN ADMINISTRATIVA. IJ – UNAM, México, 2003.
- ----- . PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESAP, Colombia, 1997.
- ----- . TEORÍA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO. Oxford University Press, México, 2001.

- GULICK, Luther (et. Al) ENSAYO SOBRE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN. ENAP, Madrid, 1973 (1937).
- GUTIÉRREZ Sáenz, Raúl. INTRODUCCIÓN A LA ÉTICA. Ed. Esfinge. México, 1987.
- GUY B., Peters. LA POLÍTICA BUROCRÁTICA EN MÉXICO. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- HABERMAS, Jûrgen. TEORÍA DE LA ACCIÓN COMUNITARIA. Tomo I. Editorial Taurus, España, 1987.
- HAMILTON, Alexander, et al. EL FEDERALISTA. México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- HELLER, Hermann. TEORÍA DEL ESTADO. FCE, México, 1990.
- JIMENEZ Castro, Wilburg. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL. FCE, México, 1975.
- JUÁREZ Mejía, Godolfo. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Porrúa, México, 2002.
- KANT, Immanuel. CRÍTICA DE LA RAZÓN PRÁCTICA. Ed. Lozada, Buenos Aires. 2003.
- ----- . FUNDAMENTACIÓN DE LA METAFÍSICA DE LAS COSTUMBRES (1785). Edit. Las Cuarenta. Argentina, 2012.
- Kelsen, Hans. TEORÍA PURA DEL DERECHO. Eudeba, Buenos Aires. 1969.
- LÓPEZ Ayllón, Sergio, EL DERECHO A LA INFORMACIÓN, Miguel Ángel Porrúa, México, 1984.
- LYNN, Naomi y Aaron Wildavsky. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL ESTADO ACTUAL DE LA DISCIPLINA. FCE – CNCPAP, México, 2001.
- MAJONE, Giandomenico. EVIDENCIA, ARGUMENTACIÓN Y PERSUASIÓN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- MANIFIESTO DEL CONGRESO, en BUSTAMANTE, Carlos María de, CUADRO HISTÓRICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, Tomo III, pag. 146.
- MENDIETA y Núñez, Lucio. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. Univeristarias. México, 1942.
- MERINO, Mauricio. *“Los desafíos del servicio profesional de carrera”* en LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA ÉTICA PÚBLICA. Edición del autor, México, s/fecha.

- MORA, José Ma. (1827). DISCURSO SOBRE LOS PERNICIOSOS EFECTOS DE LA EMPLEOMANIA. *El Observador*, México.
- MOSHER, Frederick y Salvatore Cimmino. CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN. Ed. Real, Madrid, 1961.
- NARAYAN, Deepa, CHAMBERS, Robert, et. al. VOICES OF THE POOR: CRYING OUT FOR CHANGE. World Bank-Oxford University Press, New York, 2000.
- NIGRO, Félix y Lloyd Nigro. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA. INAP, México, 1980.
- OROZCO Henríquez, José de Jesús. “*Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos*” en LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Ed. Manuel Porrúa, México, 1984.
- ORTIZ Montero, Salvador, HACIA UN MODELO DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO ADMINISTRATIVO PÚBLICO, Tesis de Grado de Maestría, INAP, México, 2012.
- ORTIZ Reyes, Gabriel. EL CONTROL Y LA DISCIPLINA EN LA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. FCE, México, 1988.
- PARDO López, María del Carmen. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO. 1940-2006. El Colegio de México, México, 2009.
- PETERS, Guy. LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA. FCE – CNCPP, México, 1997.
- POPPER, Karl. LA SOCIEDAD ABIERTA Y SUS ENEMIGOS. Edit. Paidós, España 1981.
- QUIJANO Torres, Manuel. LOS GABINETES EN MÉXICO 1821-2012. Colección 200 años de Administración Pública en México, Tomo III. INAP. 2012.
- QUIVY, Raymond. MANUAL DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES. México, Limusa. 2008.
- RAGIN, Charles. LA CONSTRUCCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL: INTRODUCCIÓN A LOS MÉTODOS Y A SU DIVERSIDAD. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. 2007.
- RAMOS Torres, Daniel. MANUAL DE DERECHO DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ENAP, México, 2005.
- RAWLS, John. TEORIA DE LA JUSTICIA. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- SALAZAR, Luis, WOLDEMBERG, José. PRINCIPIOS Y VALORES DE LA DEMOCRACIA. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 1, Instituto Federal Electoral, México.

- SÁNCHEZ González, José Juan. REFORMA, MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- SARTORI, Giovanni. ELEMENTOS DE TEORÍA POLÍTICA. Cap. 4 Democracia., Alianza Editorial, Madrid, 1987.
- ----- . TEORÍA DE LA DEMOCRACIA. Tomo I El Debate Contemporáneo. Edit. Alianza. . ¿Qué es la Democracia? Edit. Taurus. 2012.
- SAYEG Helú, Jorge. INSTITUCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Porrúa, México, 1987.
- SELZNICK, Philip. “*Sociología Jurídica*” en ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES. Aguilar, Madrid, 1977.
- SERNA Elizondo, Enrique. INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL. México.
- SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. México, Porrúa, 1988.
- SCHUMPETER, Joseph. A. THE THEORY OF ECONOMIC DEVELOPMENT, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1975.
- STIGLITZ, Joseph E. EL MALESTAR EN LA GLOBALIZACIÓN. Traducción de Carlos Rodríguez Braun. Madrid, Taurus, 2002.
- SUBIRATS, Joan. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN. INAP España, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.
- TENA Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Porrúa. México. 1996
- UVALLE Berrones, Ricardo. INSTITUCIONALIDAD Y PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO: RETOS Y PERSPECTIVAS. Plaza y Valdés, México, 2006.
- ----- . TEORIA DE LA RAZÓN DE ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Plaza y Valdés, México, 2007.
- VALADÉS, Diego. CONSTITUCIÓN Y POLÍTICA. UNAM, México, 1994.
- ----- . CULTURA DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO. UNA ENCUESTA NACIONAL DE ACTITUDES, PERCEPCIONES Y VALORES, 2004. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. COFEMER. IFE. México, 2006.

- ----- . LA CONSTITUCIÓN REFORMADA. UNAM, México, 1987.
- ----- . La Constitución y el Poder, ensayo en CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO DEL SIGLO XXI, México, Cámara de Diputados-UNAM, 2000.
- VALENCIA Carmona, Salvador. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO A FIN DE SIGLO. IJ-UNAM. México, 1979.
- VÁZQUEZ Alfaro, José Luis. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN MÉXICO. IJ – UNAM, México, 1996.
- VELA, Fortino (2001). *Un Acto Metodológico Básico de la Investigación social: la entrevista cualitativa*, en OBSERVAR, ESCUCHAR, Y COMPRENDER. SOBRE LA TRADICIÓN CUALITATIVA EN LA INVESTIGACIÓN SOCIAL. Tarrés, María Luisa (coord.), Porrúa, El Colegio de México, Flacso, México DF.
- VILLEGAS, Abelardo. CULTURA Y POLÍTICA EN LATINOAMÉRICA. Programa Editorial de la Coordinación de Humanidades/FF y L/ Unión de Universario de América Latina.
- WALDO, Dwight. ADMINISTRACION PÚBLICA. Trillas, México, 1978.
- WEBER, Max. ON LAW IN THE ECONOMY AND SOCIETY. Harvard University Press, 1954.
- ----- . THE THEORY OF SOCIAL AND ECONOMIC ORGANIZATION. (Dir. Ed. Talcott Parsons), Free Press, 1957.
- WEBER, Max. ECONOMÍA Y SOCIEDAD. Fondo de Cultura Económica, Tomo I, México, 1975.
- WHITE, Leonard. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Compañía General de Ediciones, México, 1969 (1926).
- WILLOUGHBY, William F. PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION: WITH SPECIAL REFERENCE TO THE NATIONAL AND STATE GOVERNMENTS TO THE UNITED STATES. John Hopkins University Press, Baltimore, 1927.
- WOLDENBERG, José, et. al., PRINCIPIOS Y VALORES DE LA DEMOCRACIA. Instituto Federal Electoral, México.

Artículos

1. ALDUNCIN, Enrique y Basañez, Miguel. LOS VALORES DE LOS MEXICANOS, en Este País. No 181, México. abril 2006.

2. ALMOND, Gabriel A., y Verba, Sidney, THE CIVIC CULTURE: POLITICAL ATTITUDES AND DEMOCRACY IN FIVE NATIONS, Princeton, Princeton University Press, 1963.
3. ------. THE CIVIC CULTURE REVISITED, Sage Publications, Newbury Park-California, 1989.
4. CASAR, María Amparo, ¿QUE SERA DEL CORPORATIVISMO MEXICANO?, en la revista *Nexos* del 20 de julio de 2011.
5. CASTELAZO, José R. TECNICAS Y ESPECIALIDADES EN ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL PÚBLICO. *Serie Praxis*. INAP, 1985.
6. DAHL, Robert, THE SCIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION: THREE PROBLEMS, en *Public Administration Review*, Vol. 7, No. 1 (Winter, 1947).
7. GATICA Lara, Ignacio. EL CORPORATIVISMO SINDICAL MEXICANO EN SU ENCRUCIJADA, en la revista "El Cotidiano", mayo-junio 2007, n°. 143, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, pp.71-79.
8. HUNTINGTON, Samuel. EL SOBRIO SIGNIFICADO DE LA DEMOCRACIA. *Revista de Estudios Públicos* N°33. Santiago.1989.
9. LEÓN-PORTILLA, Miguel. TLACAÉLEL UN SABIO PODER DETRÁS DEL TRONO. *Letras libres*, Año 6, Núm. 63, 2004.

Publicaciones institucionales

1. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. D ECÁLOGO DEL SERVIDOR PÚBLICO. México, 1998.
2. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. CENSO DE RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL. ADMINISTRACIÓN CENTRAL. México, 1976.
3. Instituto Federal Electoral. PRINCIPIOS Y VALORES DE LA DEMOCRACIA, México, 1997.
4. Institute International des Sciences Administratives. POUR UNE ADMINISTRATION PUBLIQUE RESPONSABLE: CONCILIER DÉMOCRATIE, EFFICACITÉ ET ÉTHIQUE. Bruxelles, 2000.
5. Instituto Nacional de Administración Pública. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. México, 2000.

6. Ministerio de las Administraciones Públicas. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS., Madrid, 1997.
7. Organización de las Naciones Unidas. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, 1948.
8. Oxford University Press, WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, OUR COMMON FUTURE, 1987.
9. Presidencia de la República. BASES JURÍDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL. México, 1982.
10. Secretaría de la Economía Nacional. CENSO DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS. Dirección General de Estadística, México. 1934.
11. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE JUÁREZ, Tomos I, II y III, México. 1973.
12. WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, OUR COMMON FUTURE, Oxford University Press, 1987.

Conferencias

1. CASTELAZO, José R., Conferencia Magistral ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO, en el Seminario LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia, 11 de noviembre de 2010.
2. CASTELLANOS, Eduardo, participación en el panel CAMBIOS POLÍTICOS Y SOCIOECONÓMICOS EN EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MEXICO, presentado en el CONGRESO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública en noviembre de 2010.

Diccionarios

1. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. DICCIONARIO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, T. II, México. 1988.
2. Universidad Nacional Autónoma de México. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa. México. 1996.

3. GÖRLITZ, Axel. DICCIONARIO DE CIENCIA POLÍTICA. 2ª Ed., Editorial Alianza, España, 1972.
4. MARTÍNEZ Silva, Mario. DICCIONARIO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACION PÚBLICA. 3 vol. CNCPyAP. México, 1988. (versión digital en 2000).
5. NAVA Negrete, Alfonso. *Sanción Administrativa* en DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. T. III. Porrúa – UNAM, México, 2000

Mesografía

- ACTA DE INDEPENDENCIA DEL IMPERIO MEXICANO, Pronunciada por su Junta Soberana, congregada en la capital de él en 28 de septiembre de 1821, consultada en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1821_124/Segunda_y_definitiva_Acta_de_Independencia_del_Imp_167.shtml. el 11 de octubre de 2011.
- AGUSTÍN de Hipona, LA CIUDAD DE DIOS, consultado en http://www.iglesiareformada.com/Agustin_Ciudad_5.html, el 3 de noviembre de 2011.
- ALDUNCIN, Enrique, Encuesta Nacional de Valores de los Mexicanos, Vid. Grupo Financiero Banamex-Accival, Tercera Encuesta Nacional de Valores de los Mexicanos. Estudios Económicos y Sociales, consultada en http://www.elperiodicodemexico.com/descargas/valores_mexicanos1.pdf, 23 de mayo de 2012.
- ARENDT, Hannah. La Condición Humana. 5ª. Reimpresión, Paidós, Buenos Aires, 2009, pág. 200, consultada en <http://es.scribd.com/doc/44517059/Arendt-La-Condicion-Humana>, el 27 de octubre de 2011.
- ARISTOTELES, LA POLÍTICA, cap. IX, consultado en www.infotematica.com.ar, 3 de noviembre de 2011.
- ARISTOTLE'S, CONSTITUTION OF ATHENS, trans. Thomas J. Dymes (London: SeeLey and Co., 1891), consultado en http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/Aristotle_Constitution.pdf, 28 de octubre de 2011.
- ARNOLETTO, Eduardo J. GLOSARIO DE CONCEPTOS POLÍTICOS USUALES, artículo Participación Política, consultado en <http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=407>, el 28 de octubre de 2011.
- BACA, Laura. LEXICO DE LA POLITICA, consultada en <http://books.google.com.mx/books?id=POhJ291noGEC&pg=PA189&dq=definición+diálogo>

go+político&hl=es&ei=s-HeTs-UKqOc2AWGsPyoBQ&sa=X&oi=book_re, 6 de diciembre de 2011.

- BOBBIO, Norberto. Enciclopedia Europea, Garzanti, Milán, 1980, p. 357. Cit. Consultado en http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/tolerancia_y_democracia.htm, 6 de diciembre de 2011.
- ----- Enciclopedia Europea, Garzanti, Milán, 1980, consultado en http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/tolerancia_y_democracia.htm, 6 de diciembre de 2011.
- CÁRDENAS Del Río, Lázaro, DISCURSO CON MOTIVO DE LA EXPROPIACIÓN PETROLERA, Palacio Nacional, 18 de marzo de 1938, consultado en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1938_227/Discurso_del_Presidente_L_zaro_C_rdenas_con_motivo_1442.shtml, 19 de octubre de 2011.
- CASTELAZO, José R. "DESAFIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA EN EL CONTEXTO GLOBAL", artículo en Este País, consultado en <http://estepais.com/site/?p=26726>, 12 de julio de 2011.
- EL CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2010. INEGI, consultado en <http://www.inap.org.mx/portal/images/documentos/censo%202010.pdf>, 8 de junio de 2011.
- CHAQUI, Benedicto, en EL CONCEPTO DE LA DIGNIDAD EN LA ANTIGUA ROMA Y DESPUÉS, consultado en http://escuela.med.puc.cl/publ/ArsMedica/ArsMedica2/04_Chuaqui.html, 19 de octubre de 2011.
- CICERÓN, Marco Tulio, consultado en <http://escuela.med.puc.cl/publ/arsmedica/arsmedica6/Art01.html>, 18 de octubre de 2011.
- CONCLUSIONES DE LA REUNIÓN DE UN GRUPO DE EXPERTOS PARA EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA titulada "Participación de los Ciudadanos para Mejorar la Transparencia y Rendición de Cuentas", consultada en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049993.pdf>, 3 de enero de 2013.
- CONFUCIO, LAS ANALECTAS, consultado en http://spanish.china.org.cn/culture/txt/2009-07/13/content_18124083.htm, 19 de octubre de 2011.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Artículo 26, consultada en <http://definicion.de/eficiencia/>, 28 de noviembre de 2011.

- CORRIPIO, Fernando. DICCIONARIO DE IDEAS AFINES. 2ª. Ed. Herder, Barcelona, 1985, consultado en http://isaiasgarde.myfil.es/get_file/corripio-fernando-diccionario-d.pdf, 19 de agosto de 2011.
- DALLA Vía, Alberto. EL IMPERIO DE LA LEY Y SU EFECTIVIDAD (A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ARGENTINA DE 1994), consultado en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1648/10.pdf>, 30 de noviembre de 2011.
- DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, 1776, consultada en <http://www.archives.gov/espanol/la-declaracion-de-independencia.html>, 11 de diciembre de 2011.
- DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO, 1789, consultado en <http://www.fmmeducacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>, 23 de octubre de 2011.
- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, Emitido por el Congreso de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, consultado en <http://www.senado2010.gob.mx/docs/cuadernos/documentosIndependencia/b17-documentosIndependencia.pdf>, el 17 de octubre de 2011.
- DIE VERFASSUNG DES DEUTSCHEN REICHS VOM 11. AUGUST 1919, consultado en <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/index.html>, 10 de noviembre de 2011.
- DICCIONARIO GAUSS DE TÉRMINOS DE PSICOLOGÍA, art. Percepción, consultado en <http://www.academiagauss.com/diccionarios/diccionario.htm>, 17 de julio de 2011.
- DISCURSO DE PLUTARCO ELÍAS CALLES AL ABRIR LAS SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO, EL 1RO. DE SEPTIEMBRE DE 1928, consultado en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1928_217/Discurso_de_Plutarco_El_as_Calles_al_abrir_las_ses_1278.shtml, 03 de enero de 2013.
- El artículo 69-D, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Consultado en <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=147>, 4 de abril de 2012.
- EL IGUALITARISMO ESTÓICO, SÉNECA Y LA DIGNIDAD DE LOS ESCLAVOS, consultado en <http://www.cedt.org/seneca.htm>, 27 de julio de 2011.
- ENCUESTA NACIONAL SOBRE CULTURA POLÍTICA Y PRÁCTICAS CIUDADANAS, consultado en <http://encup.gob.mx/es/Encup/>, 05 de enero de 2013.

- ENCUESTA MUNDIAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO, consultado en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>, 4 de enero de 2013.
- EPICTETO, consultado en <http://www.filosofiadigital.com/?p=2161>, 18 de octubre de 2011.
- FOROS DE REFLEXIÓN SOBRE LAS CLASES MEDIAS, consultado en <http://www.cidac.org/esp/uploads/1/ForosResumen3links.pdf>, 21 de mayo de 2012.
- GARCÍA Ramírez, Sergio. EL Sistema Penitenciario. SIGLOS XIX y XX, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, N° 95, mayo-agosto de 1999, consultado en <http://132.248.65.10/publica/librev/rev/boletin/cont/95/art/art3.pdf>, 14 de noviembre de 2011.
- GATICA Lara, Ignacio. EL CORPORATIVISMO SINDICAL MEXICANO EN SU ENCRUCIJADA, en la revista "El Cotidiano", mayo-junio 2007, n°. 143, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, pp.71-79, consultada en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/325/32514310.pdf>, 13 de julio de 2011.
- GLOSARIO DE CONCEPTOS POLÍTICOS USUALES, artículo Consenso, consultado en <http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=221>, 6 de diciembre de 2011.
- GLOSARIO EN LÍNEA SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DPADM/CEPA, consultado en <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>, el 6 de febrero de 2013.
- HEGEL. FENOMENOLOGÍA DEL ESPÍRITU, consultado en http://www.uruguaypiensa.org.uy/noticia_263_1.html, 6 de diciembre de 2011.
- HÓMAN, B. y SZEKFŰ, Gy, MAGYAR TÖRTÉNET. Budapest, Prensa de la Real Universidad de Hungría, consultado en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2698/17.pdf>, 18 de octubre de 2011.
- ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (2011), Transparencia Internacional, consultado en <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>, 21 de mayo de 2012.
- LATINOBAROMETRO. Encuesta "La Seguridad Ciudadana, El problema principal de América Latina", consultado en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>, 24 de mayo de 2012.
- LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, consultado en <http://www.cndh.org.mx/node/26>, 17 de febrero de 2012.

- LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA GUBERNAMENTAL. México, Cámara de Diputados, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>, 26 de marzo de 2012.
- LOCKE, John. Segundo Tratado de Gobierno Civil. (1690), 3:16, Alianza Editorial, consultado en http://www.paginasprodigy.com.mx/edduran/locke_segundo_tratado_sobre_el_gobierno_civil.pdf, 19 de octubre de 2011.
- LOS ORÍGENES DEL PARLAMENTARISMO EUROPEO: LOS DECRETOS DEL REY DE LEÓN ALFONSO IX (1188-1230), consultado en <http://www.margaritatorres.es/tag/carta-magna-leonesa>, 3 de noviembre de 2011.
- LUHMANN, Niklaus, "La justicia en los sistemas jurídicos de la sociedad moderna, LA TEORÍA DEL DERECHO, pág. 72, consultado en <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/der/02120364/articulos/ANDH0707110365A.PDF>, 11 de octubre de 2011
- MACHO Stadler, Marta. ¿QUÉ ES LA TOPOLOGÍA? consultado en <http://www.ehu.es/~mtwmastm/sigma20.pdf>, 27 de octubre de 2011.
- MAQUIAVELO, Nicolás. EL PRÍNCIPE, consultado en <http://www.philosophia.cl/biblioteca/Maquiavelo/EI%20pr%EDncipe.pdf>, 6 de diciembre de 2011,
- MARCH, James y Simon, HERBERT A., TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN, consultado en www.gestiopolis.com, 6 de octubre de 2011.
- MARY ANASTASIA O GRADY para the wall street journal ("THE RISE OF MEXICO'S MIDDLE CLASS", 5/3/2012) Y WILLIAM BOOTH CON NICK MIROFF, para the washington post ("MEXICO'S MIDDLE CLASS IS BECOMING ITS MAJORITY", 14/3/2012), cit. por AGUILAR CAMÍN, Héctor, consultado en http://www.mirahechosyrealidades.com.mx/index_archivos/Page382.htm, 21 de mayo de 2012.
- MENDIETA y Núñez, Lucio. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, sin editorial. 1942, consultado en <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20%20ADMINISTRACION%20PUBLICA%20EN%20MEXICO.pdf>. 04 de febrero de 2013.
- MONTESQUIEU, Charles Secondant, Barón de. Del Espíritu de las Leyes, libro I, capítulo III." Primera edición cibernética, marzo de 2003, consultada en www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/montesquieu/1.html#3, 2 de abril de 2012.

- MORELOS, José María. Sentimientos de la Nación. Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813, consultado en <http://www.inehrm.gob.mx/pdf/sentimientos.pdf>, 12 de octubre de 2011.
- OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, consultado en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals>, 16 de febrero de 2013.
- PÉREZ Correa, Fernando. Ponencia en el Seminario LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL FEDERALISMO: UN EJERCICIO COMPARADO. Revista Praxis N° 128, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2008, consultado en <http://www.inap.org.mx/portal/images/Praxis/praxis%20128.pdf>, 7 de octubre de 2011.
- PINEDA, Miguel Ángel. EL CONCEPTO DE RACIONALIDAD. Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Carabobo, consultado en <http://servicio.bc.uc.edu.ve/educacion/revista/a1n2/1-2-4.pdf>, 19 de octubre de 2011.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, consultado en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos.html>, 19 de octubre de 2011.
- PLANELLO, Jorge. Del Plan Bush a Los Consumidores, consultado en <http://www.elmundo.es/especiales/2008/10/economia/crisis2008/rescate/index.html>, 3 de abril de 2012.
- PORRAS NADALES, Antonio J., "Derecho Constitucional y Evolucionismo Jurídico", Revista de Estudios Políticos, núm. 87, enero-marzo de 1995, pág. 118, consultado en <http://www2.scjn.gob.mx/investigacionesjurisprudenciales/seminarios/2o-seminario-jurisprudencia/modulo-iii/03miguel-carbonell-sobre-el-concepto-de-jurisprudencia.pdf>, 10 de octubre de 2011.
- PROYECTO DE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULO 6, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, consultado en http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Iniciativa_lfai.pdf, 28 de enero, 2013.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, DICCIONARIO DE LA LENGUA, consultada en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=regir, 8 de octubre de 2011
- ROJAS, Cornelio, El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2003, pág. 203, consultado en <http://www.ina.paq.org.mx/portal/images/RAP/29%20el%20desarrollo%20sustentable%20nuevo%20paradigma.pdf>, 27 de octubre de 2011.

- ROUSSEAU, Jean Jacques. El Contrato Social, consultado en <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20EI%20Contrato%20Social.pdf>, 27 de julio de 2011.
- SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada: Una Investigación de Estructuras. 1ª. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, consultado en http://books.google.com.mx/books?id=f0cupY7iF8sC&pg=PA224&lpg=PA224&dq=sartori+constitución&source=bl&ots=bjlqvnQP1x&sig=YmXS4N3Wqhf4yKYqrpO_TjF, 28 de octubre de 2011.
- SÉNECA, consultado en <http://www.cedt.org/seneca.htm>, 18 de octubre de 2011.
- STUART Mill, John. TheContestOnAmerica, consultado en http://es.wikipedia.org/wiki/John_Stuart_Mill, 14 de junio de 2011.
- TREJO Delabre, Raúl, consultado en <http://mediocracia.wordpress.com/2011/05/25/alianza-de-las-televisoras-peligro-para-mexico/#more-665>, 13 de julio de 2011.
- ULPIANO, Donimicio, consultado en <http://latin.dechile.net/?Ulpiano>, 10 de octubre de 2011.
- VALADÉS, Diego. “Una Saludable Reforma”, Artículo editorial. El Universal, México, 28 de febrero de 2007. www.eluniversal.com.mx
- ----- “Una Saludable Reforma”. Artículo editorial, El Universal, México, 28 de febrero de 2007. www.eluniversal.com.mx.
- VALLETTA, Ma. Laura. Diccionario Jurídico, Edit. Valletta, Argentina, 1999. Pág. 496, consultada en <http://www.cem.itesm.mx/derecho/referencia/diccionario/bodies/e.htm>, 5 de mayo de 2012.

Leyes

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 05-02-1917. Última reforma publicada en el D.O.F. 26-02-2013.
2. Ley de Asociaciones Público Privadas, 16-01-12.
3. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 04-01-2000. Última reforma publicada en el D.O.F. 16-01-2012.
4. Ley de Coordinación Fiscal, 27-12-1978. Última reforma publicada en el D.O.F. 12-12-2011.
5. Ley de Fiscalización Superior de la Federación, 29-05-2009. Última reforma publicada en el D.O.F. 18-06-10.

6. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, 04-01-2000. Última reforma publicada en el D.O.F. 09-04-2012.
7. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 10-04-2003. Última reforma publicada en el D.O.F. 09-01-2006.
8. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, 11-06-2012.
9. Ley Federal de Entidades Paraestatales, 14-05-1986. Última reforma publicada en el D.O.F. 09-04-2012.
10. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada, 30-03- 2006. Última Reforma publicada en el D.O.F. 09-04-2012.
11. Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 04-08-1994. Última reforma publicada en el D.O.F. 09-04-2012.
12. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 01-12-2005. Última reforma publicada en el D.O.F. 28-01-2011.
13. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 13-03-2002. Última reforma publicada en el D.O.F. 15-06-2012.
14. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 31-12-1982. Última reforma publicada en el D.O.F. 09-04-2012.
15. Ley General de Contabilidad Gubernamental, 31-12-2008. Última Reforma publicada en el D.O.F. 12-11-2012.
16. Ley General de Educación, 13-07-1993. Última reforma publicada en el D.O.F. 09-04-2012.
17. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 02-01- 2009. Última reforma publicada en el D.O.F. 28-12-2012.
18. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29-12-1976. Última reforma publicada en el D.O.F. 02-01-2013.
19. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 03-09-1999. Última reforma publicada en el D.O.F. 13-09-2006.
20. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 28-12-1963. Última reforma publicada en el D.O.F. 03-05-2006.

21. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 29-05-2009. Última reforma publicada en el D.O.F. 27-12-2012.
22. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 26-05-1995. Última reforma publicada en el D.O.F. 27-12-2012.
23. Leyes Orgánicas de entidades paraestatales, 14-05-1986. Última reforma publicada en el D.O.F. 09-04-2012.
24. Leyes Orgánicas de Organismos Autónomos.
25. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, 27-12-2012.
26. Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 26-10-2009.

ANEXO 1
APLICACIÓN DEL MODELO EN EL ANÁLISIS
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ANEXO 1

APLICACIÓN DEL MODELO EN EL ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Análisis de los 136 artículos de la Constitución Mexicana a partir de las **dimensiones de análisis** configuradas en el capítulo II: **A. Valores Fundamentales del Pacto Social**, integrado por seis categorías (A1. Libertad, A2 Igualdad, A3. Independencia, A4. Autonomía, A5. Justicia y A6. Dignidad). **B. Fines del Estado**, que también incluye seis categorías (B1 Seguridad – Población -, B1 Seguridad – Bienes Patrimoniales Particulares -, B1 Seguridad - Soberanía y Bienes Nacionales -, B2 Estabilidad, B3 Bienestar General y B4 Desarrollo Sustentable). **C. Principios Democráticos**, conformados por nueve categorías (C1. Legalidad y Legitimidad, C2. Responsabilidad, C3. División de Poderes. C4. Federalismo, C5. Racionalidad, C6. Pluralidad, C7. Representatividad, C8. Participación y C9.Cooperación y Solidaridad) y **D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato**, con ocho Categorías, (D1. Planeación, D2. Innovación, D3. Profesionalización, D4. Regulación Operativa, D5. Eficiencia, D6. Eficacia, D7. Transparencia y D8. Control).

El análisis se ordena en cuatro columnas: el **texto completo de cada artículo constitucional** que se contrasta con las **categorías de análisis**, párrafo por párrafo, en donde se advierten **el número de referencias**, que auxiliadas por campos semánticos nos ayudan a cuantificar las mismas, para finalmente brindar una **interpretación** de cada ordenamiento.

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1. Reconocimiento de los derechos humanos y prohibición de la esclavitud y discriminación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p> <p>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>	A1 Libertad	3	Este artículo privilegia la libertad, igualdad, justicia y dignidad tanto como responsabilidad para México y como valor de aplicación universal de los Derechos Humanos, sustentados en la legalidad y legitimidad de los mismos.
	A2 Igualdad	2	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	2	
	A6 Dignidad	2	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 2. Carácter único e indivisible y pluricultural de la Nación Mexicana. Derecho de los pueblos indígenas.

	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>La Nación Mexicana es única e indivisible.</p> <p>La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</p> <p>Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.</p> <p>El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.</p> <p>A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:</p> <p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.</p>	A1 Libertad	2	<p>Esta disposición, como una innovación importante, reconoce la cultura indígena, incluyendo, la igualdad de género, así como todos sus derechos en el marco de su autonomía, al tiempo que verifica su integración a la nación mexicana, protege e incentiva su pluralidad y garantiza su actuación en el marco de la legalidad y la legitimidad.</p>
	A2 Igualdad	9	
	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía	10	
	A5 Justicia	2	
	A6 Dignidad	2	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	2	
	B3 Bienestar General	5	
	B4 Desarrollo Sustentable	1	
	C1 Legalidad y Legitimidad	4	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	7	
	C5 Racionalidad	2	
	C6 Pluralidad	1	
	C7 Representatividad	3	
	C8 Participación	2	
C9 Cooperación y Solidaridad	2		
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La Ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de Ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la

conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus

ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la Ley.

--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Primero
Capítulo I
De los Derechos Humanos y sus Garantías
Artículo 3. Derecho a la educación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p> <p>I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;</p> <p>II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.</p> <p>Además:</p> <p>a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;</p> <p>b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y</p>	A1 Libertad	2	<p>Se refiere básicamente a una educación liberadora dentro de un proceso democrático que asegure los valores esenciales de la Nación, y promueva un desarrollo igualitario y sustentable con la participación plural de la Federación, estados, municipios, de los particulares y la sociedad organizada.</p>
	A2 Igualdad	2	
	A3 Independencia	2	
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad	2	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General	5	
	B4 Desarrollo Sustentable	2	
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	5	
	C5 Racionalidad	4	
	C6 Pluralidad	4	
	C7 Representatividad		
	C8 Participación	2	
C9 Cooperación y Solidaridad	2		
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la Ley señale.

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior-necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la Ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la Ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 4. Igualdad del varón y la mujer; Protección a la familia; a la planeación familiar; derecho a la alimentación sana, a la salud, al medio ambiente sano, al consumo de agua, a la vivienda, de la infancia, al acceso a la cultura, a la cultura física y al deporte).

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.	A1 Libertad	2	Este artículo se refiere a los derechos de las personas y su responsabilidad para ejercerlos, así como la tutela del Estado para darles seguridad y protección. Destaca la igualdad en la perspectiva de género, la inclusión de los niños y la participación de todos los órdenes de gobierno. Específicamente se refiere a la planeación familiar en una perspectiva de salud, libertad, vivienda, cultura y recreación.
	A2 Igualdad	1	
Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.	B1 Seguridad (Población)	7	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	4	
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.	C1 Legalidad y Legitimidad	3	
	C2 Responsabilidad	2	
Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad	1	
	C7 Representatividad		
En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
D7 Transparencia			
Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. El Estado otorgará facilidades a los	D8 Control		

particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La Ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Capítulo I
De los Derechos Humanos y sus Garantías
Artículo 5. Libertad de trabajo y profesión.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.</p> <p>La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.</p> <p>Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.</p> <p>En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale.</p> <p>El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o</p>	A1 Libertad	3	El mandato se enfoca a la libertad de trabajo salvaguardando la dignidad de las personas y sujetando al cumplimiento de la Ley a las autoridades a favor de los trabajadores para proteger su participación en el proceso productivo. Es vinculatorio al art. 123.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	2	
	A6 Dignidad	3	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	3	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

<p>convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.</p> <p>Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.</p> <p>El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la Ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.</p> <p>La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.</p>			
--	--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 6. Libre manifestación de las ideas, derecho de réplica y acceso a la información pública.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>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.</p> <p>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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	A1 Libertad	2	Garantiza la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública que pueden ejercer libremente los ciudadanos, así como el resguardo y protección de sus datos personales.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia	2	
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General	5	
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	4	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.</p>			
---	--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 7. Libertad de escribir y publicar escritos (prensa).

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.</p> <p>Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.</p>	A1 Libertad	2	<p>Esta norma consagra la libertad de expresión, materializada en la "libertad de imprenta". En nuestros días y ante el avance de las tecnologías de la información y la comunicación habría que actualizar el fondo y forma de esta disposición.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	2	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Capítulo I
De los Derechos Humanos y sus Garantías
Artículo 8. Derecho de petición.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.</p> <p>A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.</p>	A1 Libertad		La regla establece el derecho de todo ciudadano a ser escuchado y atendido por la autoridad.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación	1	
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Capítulo I
De los Derechos Humanos y sus Garantías
Artículo 9. Derecho de asociación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.</p> <p>No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.</p>	A1 Libertad	2	<p>Sirve de base a la libertad de asociación, responsabilizando a los ciudadanos de su ejercicio legal y legítimo frente a la autoridad. Sirve de base a la construcción de una sociedad civil participativa y corresponsable con la autoridad. Se vincula principalmente con el Art. 41.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General	1	
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación	2	
	C9 Cooperación y Solidaridad	1	
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 10. Derecho a la posesión de armas para salvaguardar la seguridad.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La Ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.	A1 Libertad		Se trata de un derecho de los ciudadanos para salvaguardar la seguridad de su persona, familia y bienes patrimoniales, señala los límites respecto al tipo de armas y acota el espacio donde se pueden tener. Es vinculante al artículo 21.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Capítulo I
De los Derechos Humanos y sus Garantías
Artículo 11. Derecho de tránsito y de asilo

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.</p> <p>En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La Ley regulará sus procedencias y excepciones.</p>	A1 Libertad	2	Esta norma se refiere particularmente a la libertad de tránsito y de domicilio en el territorio nacional, y la muy importante facultad del Estado mexicano para proveer asilo a los perseguidos políticos o a aquellos migrantes desposeídos que por razones humanitarias sea preciso recibir y atender.
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	2	
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad	1	
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Capítulo I
De los Derechos Humanos y sus Garantías
Artículo 12. No reconocimiento de títulos nobiliarios.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.	A1 Libertad		El mandato es claro para salvaguardar la igualdad y dignidad de las personas al prohibir títulos de nobleza y sus derivados, sean para mexicanos o extranjeros en territorio nacional.
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 13. Prohibición de leyes privativas y tribunales especiales.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la Ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.	A1 Libertad		Establece la igualdad de todo individuo ante la Ley; salvo lo relativo a los tribunales militares, que deben juzgar aquellos actos cuya naturaleza castrense exige un rigor singular.
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 14. No retroactividad y Principio de legalidad en la solución de controversias.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.	A1 Libertad	2	Esta norma regula la no retroactividad de la Ley para aplicar la justicia en el orden criminal y/o civil pues se puede atentar contra el principio de la libertad y dignidad de las personas, derechos esenciales del ser humano. Se vincula al artículo 1.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.	A4 Autonomía	3	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una Ley exactamente aplicable al delito de que se trata.	B2 Estabilidad	2	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la Ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.	C2 Responsabilidad	3	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Capítulo I
De los Derechos Humanos y sus Garantías
Artículo 15. Prohibición de tratados de extradición.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.	A1 Libertad	1	Esta norma refuerza los derechos humanos al invalidar la celebración de tratados de extradición para reos políticos o delincuentes extranjeros que hubieren cometido delitos del orden común en territorio nacional o para aquellos mexicanos delincuentes que hayan sufrido una condición de esclavitud en otros lugares. El artículo sufre de fallas en su redacción de manera que se presta a diversas interpretaciones, dando lugar a confusiones.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 16. Fundamentación y motivación de actos de molestia por autoridad competente.

Protección de datos personales y garantías en causas penales, para la garantía de la seguridad personal.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación	
<p>Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.</p> <p>Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la Ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.</p> <p>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la Ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la Ley penal.</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma</p>	A1 Libertad	13	Este mandato acota la posibilidad del abuso de autoridad, ya que señala el procedimiento específico para las autoridades administrativas y judiciales.	
	A2 Igualdad			
	A3 Independencia			
	A4 Autonomía	2		
	A5 Justicia	9		
	A6 Dignidad	3		
	B1 Seguridad (Población)	2	Introduce el concepto de “delincuencia organizada”, el cual debe ser precisado en el ordenamiento respectivo para evitar la discrecionalidad.	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)			
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1		
	B2 Estabilidad	1		
	B3 Bienestar General	1		
	B4 Desarrollo Sustentable			
	C1 Legalidad y Legitimidad	10		
	C2 Responsabilidad	5		
	C3 División de Poderes	9		
	C4 Federalismo			
	C5 Racionalidad	7		
	C6 Pluralidad			
C7 Representatividad				
C8 Participación	1			
C9 Cooperación y Solidaridad	1			
D1 Planeación				
D2 Innovación				
D3 Profesionalización				
D4 Regulación Operativa	9			
D5 Eficiencia	7			
D6 Eficacia				

<p>prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p> <p>Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la Ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.</p> <p>En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de Ley.</p> <p>La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la Ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.</p> <p>Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la Ley de la materia.</p> <p>Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la</p>	D7 Transparencia	
	D8 Control	16

Ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la Ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la Ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la Ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

<p>Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.</p> <p>Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.</p> <p>La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.</p> <p>La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la Ley.</p> <p>En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la Ley marcial correspondiente.</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 17. Derecho a una justicia pronta y expedita y prohibición de prisión de la libertad por deudas civiles.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.	A1 Libertad	1	Esta disposición restringe el uso de la aplicación de la Ley a las instituciones judiciales, salvaguardando la libertad y enfatizando el imperio de la legalidad. Incide en el Federalismo al corresponsabilizar a la Federación y los estados en la regulación operativa con eficacia y eficiencia, profesionalización y transparencia.
	A2 Igualdad		
Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	8	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
B4 Desarrollo Sustentable			
El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.	C1 Legalidad y Legitimidad	5	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	3	
	C4 Federalismo	2	
	C5 Racionalidad	2	
	C6 Pluralidad	1	
	C7 Representatividad	2	
	C8 Participación	2	
	C9 Cooperación y Solidaridad	2	
Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	5	
	D5 Eficiencia	1	
	D6 Eficacia	1	
	D7 Transparencia	1	
	D8 Control		
Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.			
Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios			

<p>para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.</p> <p>La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.</p> <p>Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 18. Privativa de la libertad; de la organización penitenciaria y del sistema para menores infractores.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.	A1 Libertad	1	La reinserción social requiere de juicios de valor y por lo tanto de racionalidad en la impartición de la justicia. La prisión preventiva demanda diferenciar a los delincuentes pertenecientes a organizaciones tipificadas como de "delincuencia organizada", garantizando su seguridad y dignidad.
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia	9	
	A6 Dignidad	7	
El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la Ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.	B1 Seguridad (Población)	6	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	3	
La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.	C5 Racionalidad	5	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	3	
D5 Eficiencia			
La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
	D8 Control	1	

doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la Ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se

encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la Ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la Ley.

--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 19. Requisitos de detención ante autoridad judicial; prohibición de abusos en las cárceles.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la Ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la Ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</p> <p>La Ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.</p> <p>El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la</p>	A1 Libertad	3	<p>Se profundiza la impartición de la justicia y el cumplimiento de penas que ameriten prisión preventiva o definitiva de acuerdo con las leyes y la racionalidad implicada en todo juicio de índole penal, pues está de por medio la libertad y dignidad de las personas.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	6	
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)	3	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable	1	
	C1 Legalidad y Legitimidad	3	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	2	
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	4		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

<p>Ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la Ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.</p> <p>Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.</p> <p>Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.</p> <p>Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 20. Principios del proceso penal; Derechos de toda persona imputada y de la víctima u ofendido.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.</p> <p>A. De los principios generales:</p> <p>I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;</p> <p>II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;</p> <p>III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La Ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;</p> <p>IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;</p> <p>V. La carga de la prueba para</p>	A1 Libertad	9	<p>Este artículo establece los principios de aplicación del Derecho en beneficio de las víctimas, y previene la impunidad. Señala la responsabilidad del ministerio público y de los jueces.</p> <p>La regulación operativa está presente como medida de funcionalidad y de control en todo el proceso que, salvo las excepciones expresadas, habrá de ser pública y transparente.</p> <p>Señala la oralidad de los juicios y la seguridad de la protección de los relacionados en los juicios: autoridades, imputados y víctimas.</p>
	A2 Igualdad	11	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia	34	
	A6 Dignidad	8	
	B1 Seguridad (Población)	11	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	9	
	C2 Responsabilidad	17	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	6	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad	1		
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	18		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia	6		
D8 Control	3		

demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la Ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La Ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención

se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la Ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La Ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la Ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la Ley;

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la Ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser

reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la Ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la Ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la Ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La Ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 21. Competencias para la investigación de delitos, el ejercicio de la acción penal (Ministerio Público) e imposición de penas (autoridad judicial). De las infracciones administrativas. De la función de Seguridad Pública.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.	A1 Libertad		La regla se refiere a todo lo concerniente a la Seguridad Pública en el cumplimiento de la justicia: principios, responsabilidades civiles, participación comunitaria, cumplimiento de compromisos internacionales, profesionalización, regulación operativa, eficacia, eficiencia y control constitucional y social, así como financiamiento, planeación y racionalidad.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	6	
	A6 Dignidad	3	
El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La Ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	2	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	6	
	C3 División de Poderes	4	
	C4 Federalismo	3	
	C5 Racionalidad	2	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación	2	
	C9 Cooperación y Solidaridad	2	
	D1 Planeación	4	
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización	4	
D4 Regulación Operativa	5		
	D5 Eficiencia	2	
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia	1	
	D8 Control	2	
Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.			
Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.			
Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos			

gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la Ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la Ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito

de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	------------------------	-------------------------------	---

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 22. Penas prohibidas y reglas de la extinción de dominio.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.</p> <p>No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:</p> <p>I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;</p> <p>II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:</p>	A1 Libertad		<p>Esta norma prohíbe la pena de muerte y todas aquellas prácticas contra la dignidad de las personas, previene la indebida afectación de sus bienes. Incide en procedimientos que permitan controlar adecuadamente la acción de la justicia para impedir abusos y corrupción en su ejercicio.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	6	
	A6 Dignidad	4	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	5	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación	2	
	C9 Cooperación y Solidaridad	2	
	D1 Planeación	4	
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización	4	
	D4 Regulación Operativa	5	
	D5 Eficiencia	2	
	D6 Eficacia		
D7 Transparencia	1		
D8 Control	2		

<p>a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.</p> <p>b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.</p> <p>c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.</p> <p>d) Aquellos que estén intitulado a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.</p> <p>III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 23. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.	A1 Libertad		Previene la posibilidad de mutar las resoluciones una vez emitidas y puestas en firme, con lo cual se reduce la discrecionalidad.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Capítulo I
De los Derechos Humanos y sus Garantías
Artículo 24. Libertad de culto.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la Ley.</p>	A1 Libertad	2	<p>Establece la libertad de creencias religiosas y cultos respectivos conforme a la dignidad de las personas y al cumplimiento de la Ley. Esta norma requiere del control constitucional y la participación ciudadana para garantizar su cumplimiento.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad	1	
<p>El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.</p>	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
<p>Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la Ley reglamentaria.</p>	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación	2	
C9 Cooperación y Solidaridad			
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
	D8 Control	3	

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 25. Rectoría del Estado para garantizar el desarrollo nacional.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.</p>	A1 Libertad	2	<p>Está íntimamente vinculado a la rectoría del Estado en materia de desarrollo económico y social para salvaguardar la soberanía y la independencia nacional; otorga participación al sector social y privado, garantiza la justicia laboral y la seguridad jurídica a los particulares.</p>
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)	2	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	
	B2 Estabilidad	2	
<p>El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.</p>	B3 Bienestar General	1	<p>Precisa las categorías y áreas de intervención del Estado y determina el grado de participación de los sectores social y privado en las tareas productivas.</p>
	B4 Desarrollo Sustentable	6	
	C1 Legalidad y Legitimidad	3	
	C2 Responsabilidad	3	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	2	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación	4	
C9 Cooperación y Solidaridad	1		
<p>Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.</p>	D1 Planeación	1	<p>Distingue el interés general que subordina a cualquier otro y le otorga al gobierno responsabilidades específicas para estabilizar los mercados.</p>
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
	D8 Control		
<p>El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.</p>			
<p>Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y</p>			

privado, de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	---------------------	----------------------------	--

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.</p> <p>Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.</p> <p>La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.</p> <p>En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley.</p>	A1 Libertad	1	Se vincula al área de planeación “democrática”, ordena la confección del Plan Nacional de Desarrollo y sus modalidades incorporando al Congreso de la Unión e instrumentando con precisión las funciones del INEGI con autonomía técnica otorgándole su carácter de organismo público descentralizado.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia	3	
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General	1	
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	6	
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo	2	
	C5 Racionalidad	3	
	C6 Pluralidad	2	
	C7 Representatividad	2	
	C8 Participación	3	
	C9 Cooperación y Solidaridad	1	
	D1 Planeación	5	
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización	4	
	D4 Regulación Operativa	5	
	D5 Eficiencia		
D6 Eficacia			
D7 Transparencia	1		
D8 Control	2		

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la Ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La Ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 27. Bienes propiedad de la Nación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.	A1 Libertad		La disposición abarca varios temas, cuya complejidad es evidente. Define la propiedad de la Nación sobre los bienes físicos que la integran, y su facultad para cederla a particulares creando así la propiedad social y privada.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia	5	
	A4 Autonomía	7	
	A5 Justicia	9	
	A6 Dignidad	3	
Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.	B1 Seguridad (Población)	9	Establece la seguridad jurídica y la regulación operativa de los bienes nacionales, particulares y comunitarios, en el marco de los valores de independencia, autonomía, soberanía y justicia, la participación popular, el Federalismo, la División de Poderes, el Desarrollo Sustentable, la Responsabilidad, el Bienestar General, etc.
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	27	
La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	15	Se da lugar a la estabilidad y seguridad del país como un todo, considerando al Estado como una conjugación del espacio público cuya responsabilidad recae en el gobierno, la sociedad organizada y la ciudadanía por igual.
	B2 Estabilidad	8	
	B3 Bienestar General	6	
	B4 Desarrollo Sustentable	11	
	C1 Legalidad y Legitimidad	24	
	C2 Responsabilidad	9	
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo	8	
	C5 Racionalidad	4	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación	2	
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación	1	
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	39		
D5 Eficiencia	1		
D6 Eficacia	1		
D7 Transparencia	2		
D8 Control	3		

desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije **(el, sic DOF 20-01-1960)** Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se

inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes (**intermitentes, sic DOF 20-01-1960**) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones

que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los

combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su Ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la Ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la Ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La Ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de

socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la Ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia Ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El

exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La Ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La Ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para

adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la Ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la Ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la Ley reglamentaria;

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes

políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones: composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos

que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X. (Se deroga)

XI. (Se deroga)

XII. (Se deroga)

XIII. (Se deroga)

XIV. (Se deroga)

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o

poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. (Se deroga)

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores

desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la **(la, sic DOF 03-02-1983)** tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la Ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con

<p>obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.</p> <p>El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la Ley establezca.</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Capítulo I
De los Derechos Humanos y sus Garantías
Artículo 28. Prohibición de monopolios.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (las, sic DOF 03-02-1983) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (las, sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.</p> <p>En consecuencia, la Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.</p> <p>Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.</p>	A1 Libertad		<p>Se define la participación directa del Estado en la economía, así como la regulación del proceso económico. Pone especial acento en el papel del gobierno de México en la estabilidad del país al grado de estipular la posible responsabilidad de juicio político para sus dirigentes. Señala cuales no pueden ser considerados monopolios o actividades monopólicas, protege a los sindicatos, cooperativas y otro tipo de organizaciones colectivos para equilibrar producción-trabajo-consumo y además estimula la creación cultural al garantizar la protección a la autoría y la innovación al establecer el principio del derecho de patentes.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	6	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	7	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	5	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	6	
	B2 Estabilidad	8	
	B3 Bienestar General	5	
	B4 Desarrollo Sustentable	1	
	C1 Legalidad y Legitimidad	5	
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	5	
C6 Pluralidad			
C7 Representatividad	1		
C8 Participación			
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación	2		
D2 Innovación	3		
D3 Profesionalización	1		
D4 Regulación Operativa	8		
D5 Eficiencia	3		
D6 Eficacia	2		
D7 Transparencia	2		
D8 Control	3		

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará

los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

<p>Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.</p> <p>El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.</p> <p>La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante Ley.</p> <p>Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta</p>		
--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 29. Restricción o suspensión de derechos y garantías constitucionales.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.</p> <p>En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la</p>	A1 Libertad	1	La norma se refiere a la medida, la forma, la legalidad y otros elementos colaterales, derivadas de la suspensión de garantías, cuidando paralelamente la garantía de los derechos humanos y prohibiendo en forma explícita la pena de muerte; establece las facultades de cada poder público para tales efectos.
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad	2	
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	3	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	2		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia	1		
D8 Control			

prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	------------------------	-------------------------------	---

**Capítulo II
De los Mexicanos**

Artículo 30. La nacionalidad mexicana.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.</p> <p>A) Son mexicanos por nacimiento:</p> <p>I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.</p> <p>II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;</p> <p>III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y</p> <p>IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.</p> <p>B) Son mexicanos por naturalización:</p> <p>I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.</p> <p>II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la Ley.</p>	A1 Libertad	1	Se refiere a la nacionalidad vinculada a la de los padres y/o al territorio donde nace un mexicano y hasta el domicilio donde habitan los mexicanos por nacimiento y/o naturalización.
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	6	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	2	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	1		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Capítulo II
De los Mexicanos

Artículo 31. Obligaciones de los mexicanos.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Son obligaciones de los mexicanos:</p> <p>I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la Ley.</p> <p>II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.</p> <p>III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la Ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y</p> <p>IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.</p>	A1 Libertad	1	Tiene que ver con la responsabilidad ciudadana para preservar los valores de la nación y la viabilidad como país; se refiere a las obligaciones de cada ciudadano.
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable	1	
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad	1	
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Capítulo II
De los Mexicanos

Artículo 32. Preferencia de los mexicanos frente a los extranjeros en igualdad de circunstancias.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.</p> <p>El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.</p> <p>En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.</p> <p>Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.</p> <p>Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.</p>	A1 Libertad	1	Protege los derechos de los mexicanos frente a los extranjeros; refuerza la identidad nacional y garantiza la autonomía y la seguridad del país en la globalidad.
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	3	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	3	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Capítulo III
De los Extranjeros
Artículo 33. La calidad de extranjero.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.</p> <p>El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la Ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.</p> <p>Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.</p>	A1 Libertad	1	Se compromete a respetar los derechos humanos y otras garantías individuales para los extranjeros en el territorio nacional, al tiempo que les prohíbe participar en la política interna.
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía	2	
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Capítulo IV
De los Ciudadanos Mexicanos
Artículo 34. Calidad de ciudadano mexicano.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir.	A1 Libertad	1	Define el concepto de ciudadanía en la República con el propósito de fijar responsabilidades a cada individuo, quien en tal carácter se compromete con la estabilidad y a coadyuvar en el cumplimiento de los fines del Estado.
	A2 Igualdad	2	
	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad	2	
	B1 Seguridad (Población)	3	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General	2	
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	3	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación	1	
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	2	
	D5 Eficiencia		
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control	1		

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Capítulo IV

De los Ciudadanos Mexicanos

Artículo 35. Prerrogativas de los ciudadanos mexicanos.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Son derechos del ciudadano:	A1 Libertad	4	Se trata del derecho y a la vez obligación de los ciudadanos de votar y ser votado, como una prerrogativa es decir como manifestación libre de una voluntad de participar, de ser designado para cualquier empleo o comisión, de asociarse de ser escuchado y atendido por la autoridad. Destaca la posibilidad de ser candidato independiente y la capacidad de iniciativa de leyes para los ciudadanos lo que da un carácter igualitario y de justicia a la población. Se establecen las bases para una mayor participación ciudadana a través de la consulta popular.
I. Votar en las elecciones populares;	A2 Igualdad	4	
II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia	2	
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General	2	
	B4 Desarrollo Sustentable		
III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;	C1 Legalidad y Legitimidad	7	
	C2 Responsabilidad	7	
	C3 División de Poderes	2	
IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	5	
	C6 Pluralidad	1	
	C7 Representatividad	2	
	C8 Participación	8	
	C9 Cooperación y Solidaridad	3	
V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.	D1 Planeación	1	
	D2 Innovación	1	
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	10	
	D5 Eficiencia	1	
	D6 Eficacia	1	
	D7 Transparencia	1	
	D8 Control	1	
VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;			
VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y			
VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:			

- | | | | |
|--|--|--|--|
| <p>1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: a) El Presidente de la República; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.</p> <p>Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,</p> <p>2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;</p> <p>3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;</p> <p>4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el</p> | | | |
|--|--|--|--|

<p>inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;</p> <p>5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;</p> <p>6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y</p> <p>7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Capítulo IV
De los Ciudadanos Mexicanos
Artículo 36. Obligaciones del ciudadano de la República.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Son obligaciones del ciudadano de la República:</p> <p>I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.</p> <p>La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,</p> <p>II. Alistarse en la Guardia Nacional;</p> <p>III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;</p> <p>IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y</p> <p>V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.</p>	A1 Libertad		<p>Habla de las obligaciones del ciudadano para que el Estado posea, de acuerdo a las leyes, la información sobre su persona, actividades, condiciones de vida, etc.; con el fin de integrar el Registro Nacional de Ciudadanos para fines electorales, de catastro, de identificación, entre otros propósitos; información establecida como mandato para el Estado y cada ciudadano al ser considerado de interés público. Esta norma sólo se cumple parcialmente a través de varios registros parciales como: el padrón electoral, la CURP, el acta de nacimiento, identificaciones para el Sistema Nacional de Salud, el IMSS, el ISSSTE, la cartilla del servicio militar, el pasaporte, etc., esta fragmentación es así posiblemente porque de otra forma le brindaría al Estado la posibilidad de un control integral de cada ciudadano lo que atentaría contra los valores esenciales del pacto social y las garantías individuales. Se incluye como valor la participación ciudadana a través de las elecciones y la consulta popular y las .</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	2	
	C5 Racionalidad	2	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación	2	
	C9 Cooperación y Solidaridad	1	
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
D7 Transparencia			
D8 Control	2		

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Capítulo IV

De los Ciudadanos Mexicanos

Artículo 37. Pérdida de la nacionalidad mexicana.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación	
<p>A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.</p>	A1 Libertad	1	Regula el mantenimiento de la nacionalidad mexicana para los nacidos en México y para los naturalizados, con el fin de proteger la unidad nacional, la soberanía y la seguridad de la República.	
	A2 Igualdad			
	A3 Independencia			
<p>B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:</p>	A4 Autonomía	2		
	A5 Justicia			
	A6 Dignidad			
	<p>I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y</p>	B1 Seguridad (Población)		
		B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
		B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		1
		B2 Estabilidad		
	<p>II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.</p>	B3 Bienestar General		
B4 Desarrollo Sustentable				
<p>C) La ciudadanía mexicana se pierde:</p>	C1 Legalidad y Legitimidad	2		
	C2 Responsabilidad			
	C3 División de Poderes			
	C4 Federalismo			
	C5 Racionalidad			
	C6 Pluralidad			
	C7 Representatividad			
	C8 Participación			
	C9 Cooperación y Solidaridad			
	D1 Planeación			
	D2 Innovación			
	D3 Profesionalización			
	D4 Regulación Operativa	5		
	D5 Eficiencia			
	D6 Eficacia			
	D7 Transparencia			
<p>VI. En los demás casos que fijan las leyes.</p>	D8 Control	4		

En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la Ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia Ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.

--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

**Capítulo IV
De los Ciudadanos Mexicanos**

Artículo 38. Suspensión de los derechos del ciudadano.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:</p> <p>I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la Ley;</p> <p>II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;</p> <p>III. Durante la extinción de una pena corporal;</p> <p>IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;</p> <p>V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y</p> <p>VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.</p> <p>La Ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.</p>	A1 Libertad		<p>Trata de la pérdida de la ciudadanía por razones de incumplimiento de las obligaciones, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que amerite la pérdida de la libertad, durante el término que permanezca en prisión, por no ser parte de la sociedad, al ser vago o ebrio consuetudinario, por ser prófugo de la justicia o estar sentenciado. Al mismo tiempo el Estado asume la responsabilidad de la rehabilitación.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	6	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	7	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	7		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control	7		

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Segundo

Capítulo I

De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.	A1 Libertad	1	Es un artículo clave para entender la legitimidad del poder público al darle al pueblo el derecho inalienable de modificar o alterar su representación.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad	1	
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Segundo

Capítulo I

De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

Artículo 40. El régimen político: República representativa, democrática y federal.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.	A1 Libertad		Sobre todo habla de la organización política de la República en una Federación, representativa y democráticamente configurada.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad	1	
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Segundo

Capítulo I

De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. Régimen representativo. Bases para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</p> <p>La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:</p> <p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la Ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.</p>	A1 Libertad	3	<p>Trata de la soberanía popular vinculada a la integración de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo) tanto en lo Federal como en el orden local; define la naturaleza, objetivos y el carácter de los partidos políticos; regula las elecciones, los procesos electorales, la autoridad que rige en torno a ellos; la participación popular, a los medios de comunicación; el financiamiento público, su control, distribución, evaluación y fiscalización; de la integración del Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral; del Servicio Profesional Electoral; de la Contraloría del IFE; de la participación en ello de la Cámara de Diputados; de las acciones de constitucionalidad; de los programas rectores de la democracia electoral; de las impugnaciones dentro de un sistema para tal efecto; en síntesis, de elecciones libres, confiables y determinantes para la República Mexicana.</p>
	A2 Igualdad	9	
	A3 Independencia	3	
	A4 Autonomía	3	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)	2	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	
	B2 Estabilidad	2	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	20	
	C2 Responsabilidad	16	
	C3 División de Poderes	11	
	C4 Federalismo	9	
	C5 Racionalidad	20	
	C6 Pluralidad	10	
	C7 Representatividad	8	
	C8 Participación	19	
	C9 Cooperación y Solidaridad	1	
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
D3 Profesionalización	2		
D4 Regulación Operativa	40		
D5 Eficiencia	1		
D6 Eficacia	2		
D7 Transparencia	5		
D8 Control	4		

<p>Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la Ley.</p> <p>II. La Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.</p> <p>El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la Ley:</p> <p>a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p> <p>b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando</p>		
---	--	--

<p>sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.</p> <p>c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p> <p>La Ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia Ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.</p> <p>De igual manera, la Ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.</p> <p>III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.</p> <p>Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la</p>		
--	--	--

<p>administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:</p> <p>a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;</p> <p>b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la Ley;</p> <p>c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;</p> <p>d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;</p> <p>e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;</p> <p>f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y</p> <p>g) Con independencia de lo</p>		
---	--	--

dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las

entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la Ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la Ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la Ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de

los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la Ley.

IV. La Ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la Ley.

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los

partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la Ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la Ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de

<p>Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La Ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.</p> <p>El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.</p> <p>La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la Ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.</p> <p>El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.</p> <p>La Ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros</p>		
---	--	--

<p>electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.</p> <p>Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.</p> <p>El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la Ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la Ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la Ley.</p> <p>La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La Ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus</p>		
---	--	--

<p>atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.</p> <p>El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.</p> <p>VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la Ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.</p> <p>En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Segundo

Capítulo II

De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

Artículo 42. Definición e integración del territorio nacional.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>El territorio nacional comprende:</p> <p>I. El de las partes integrantes de la Federación;</p> <p>II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;</p> <p>III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;</p> <p>IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;</p> <p>V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;</p> <p>VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.</p>	A1 Libertad		Este precepto define lo que es el territorio nacional en el marco del federalismo.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	6	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	6	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Segundo

Capítulo II

De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

Artículo 43. Partes integrantes de la federación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.	A1 Libertad		El artículo establece la división política del territorio nacional, y consolida la existencia del Distrito Federal.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Segundo

Capítulo II

De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

Artículo 44. EL Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General	A1 Libertad		La norma determina la existencia de un Distrito Federal también denominado “Ciudad de México” como sede de los Poderes de la Unión y establece que en caso de trasladarlo a otro lugar, se erige el estado del Valle de México. Omite vincularlo al artículo 122.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Segundo

Capítulo II

De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

Artículo 45. Extensión y límites de los estados de la federación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.	A1 Libertad		Nos señala que mientras no suceda lo contrario, el territorio actual de los Estados de la Federación, conserva su extensión y límites.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Segundo

Capítulo II

De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

Artículo 46. Convenios entre las entidades federativas.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.</p> <p>De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la facción I del artículo 105 de esta Constitución.</p>	A1 Libertad		Crea las bases para la resolución de los posibles conflictos entre dos o más entidades federativas respecto de sus límites, dando parte al Senado de la República para que responda lo conducente, siendo su determinación inatacable.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	2	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	2	
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	2		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Segundo

Capítulo II

De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

Artículo 47. Extensión del estado de Nayarit.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic.	A1 Libertad		Determina que Nayarit (estado), tenga la extensión territorial y límites que (en 1917) ocupara el territorio de Tepic.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Segundo

Capítulo II

De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

Artículo 48. Control del Gobierno de la Federación sobre bienes nacionales no continentales.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.	A1 Libertad		Se refiere a la jurisdicción del gobierno federal sobre la territorialidad con excepciones de algunas islas que están (por historia, usos y costumbres), bajo la jurisdicción de los estados.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo I
De la División de Poderes
Artículo 49. División de Poderes.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.</p>	A1 Libertad		<p>Establece claramente la división del supremo poder de la federación, fijando límites a su ejercicio y determinando las facultades extraordinarias para algunos de los tres poderes conforme a esta Constitución.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Artículo 50. Composición del Congreso General.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.	A1 Libertad		Determina la composición del Congreso General en dos cámaras legislativas, Diputados y Senadores.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero, Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 51. Composición de la Cámara de Diputados.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.	A1 Libertad		Se refiere a la composición de la Cámara de Diputados integrada por "representantes de la nación", con lo cual se materializa la democracia representativa.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 52. Integración de la Cámara de Diputados.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (circunscripciones, sic DOF 15-12-1986) plurinominales.	A1 Libertad		Se refiere a la integración específica de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, estableciendo la configuración de dos principios: el de mayoría relativa (un diputado por distrito uninominal en la fórmula de propietario/suplente distribuidos según el número de la población en toda la República) y el de representación proporcional por el sistema de listas regionales votados en circunscripciones (con el propósito de garantizar la pluralidad y darle espacio a las minorías).
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad	1	
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	1		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Tercero

Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 53. Demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales y cinco circunscripciones plurinominales.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.</p> <p>Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.</p>	A1 Libertad		<p>Profundiza sobre la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, estableciendo 300 distritos uninominales por 200 de representación proporcional (60% y 40% respectivamente) dividiendo esta última en cinco circunscripciones de acuerdo con lo que dispone el COFIPE.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	2	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación	1	
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	2		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero

Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 54. Elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la Ley:</p> <p>I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;</p> <p>II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;</p> <p>III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en</p>	A1 Libertad		Este artículo está destinado a regular la participación de partidos minoritarios en bien de la estabilidad política del país y para salvaguardar el predominio de la mayoría de acuerdo con la voluntad popular. Establece la frontera de un 8% para la representación de un solo partido político.
	A2 Igualdad	2	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	2	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	6	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	7	
	C8 Participación	3	
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	5		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La Ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	------------------------	-------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I
De la Elección e Instalación del Congreso
Artículo 55. Requisitos para ser diputado.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:	A1 Libertad	1	Señala los requisitos y limitaciones para ser electo como Diputado Federal. Afirma el principio de la no reelección para el periodo inmediato con sus particularidades para los suplentes.
	A2 Igualdad	1	
I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	6	
II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	11	
	C3 División de Poderes	3	
	C4 Federalismo	4	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	11	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta	D7 Transparencia	
D8 Control			

Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

<p>VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y</p> <p>VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 56. Integración de la Cámara de Senadores

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.</p> <p>Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.</p> <p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.</p>	A1 Libertad		Establece la fórmula para integrar la Cámara de Senadores con sus limitaciones.
	A2 Igualdad	2	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	3	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	3	
	C3 División de Poderes	3	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	3		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Por cada senador propietario se elegirá un suplente.	A1 Libertad		Previene la integridad del Cuerpo Legislativo en el caso de ausencia prolongada o definitiva de los titulares..
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I
De la Elección e Instalación del Congreso
Artículo 58. Requisitos para ser Senador.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.	A1 Libertad		Indica los requisitos que debe cumplir un ciudadano para desempeñar el cargo de Senador. Se destaca el de la edad mínima que es de 25 años.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

**Título Tercero, Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I**

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 59. No reelección de diputados y senadores.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.	A1 Libertad		Reafirma el principio de NO reelección para el periodo inmediato.
	A2 Igualdad	2	
Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	2	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	2	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 60. Declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la Ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la Ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la Ley.</p> <p>Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la Ley.</p> <p>Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables.</p>	A1 Libertad		<p>Establece la forma de dar validez a la integración del Congreso General; garantiza la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en caso de impugnaciones a los comicios federales.</p>
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	3	
	A5 Justicia	2	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	1		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

La Ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Tercero

Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 61. Fuero constitucional de los miembros del Congreso e inviolabilidad del recinto legislativo.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	A1 Libertad	2	<p>Norma sobre todo la libertad y autonomía de los congresistas en cuanto a las opiniones que manifiesten al tiempo que responsabiliza a las presidencias de las cámaras de Senadores y Diputados del uso de esa libertad y garantiza la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	2	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Tercero, Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 62. Prohibición a los legisladores a desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.	A1 Libertad		Determina como única ocupación para los legisladores propietarios y suplentes, el desempeño de su cargo; asimismo establece la sanción de la pérdida de la representación cuando se viole esta disposición.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero

Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 63. Quórum para la apertura de sesiones en el Congreso y sanciones por inasistencia.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la Ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga	A1 Libertad		Esta disposición trata sobre la integración del quórum de las Cámaras y la responsabilidad que para ello recae en los representantes populares electos y los partidos políticos que los postularon.
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación	1	
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	4		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la Ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma Ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I
De la Elección e Instalación del Congreso
Artículo 64. Inasistencias de diputados y senadores.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.	A1 Libertad		Continúa acerca de la responsabilidad de los representantes populares, en este caso estableciendo la sanción procedente a los faltistas sin causa justificada.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
D4 Regulación Operativa	1		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I
De la Elección e Instalación del Congreso
Artículo 65. Inicios de los periodos de sesiones.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.</p> <p>En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.</p> <p>En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.</p>	A1 Libertad		Esta norma borda alrededor de las sesiones ordinarias del Congreso y remite a su Ley Orgánica para organizar su funcionalidad.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación	1	
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 66. Duración y conclusión de los periodos de las sesiones ordinarias del Congreso.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.</p> <p>Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.</p>	A1 Libertad		<p>Determina la duración de cada periodo de sesiones ordinarias (el primero del 1° de septiembre al 15 de diciembre, excepto el del primer año de gobierno del Presidente de la República que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre; y el segundo periodo, de febrero a abril de cada año). Cuando las dos cámaras no estuvieran de acuerdo en terminar las sesiones, resolverá el Presidente de la República.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad	1		
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	2		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero, Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I
De la Elección e Instalación del Congreso
Artículo 67. Sesiones extraordinarias del Congreso.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva	A1 Libertad		Determina la convocatoria a periodos extraordinarios e introduce la responsabilidad que para el efecto recae en la Comisión Permanente.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	1		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero, Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I
De la Elección e Instalación del Congreso
Artículo 68. Residencia de las dos Cámaras.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.	A1 Libertad		Se refiere a la residencia de las cámaras legisladoras, regulando lugar, en su caso traslado, tiempos y modos de la operación, y dando participación al Ejecutivo para el caso de resolver algún diferendo.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad	1	
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

**Título Tercero, Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I**

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 69. Informe del estado general de la administración pública del país.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.</p> <p>Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.</p>	A1 Libertad		<p>Se refiere a la rendición de cuentas mediante el informe anual que el Presidente de la República debe presentar ante el Congreso de la Unión, la facultad del legislativo para analizarlo, incluso mediante el llamado a los Secretarios de Estado, al titular de la Procuraduría General de la República y solicitar, en su caso, la ampliación de la información.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	2		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia	2		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

**Título Tercero, Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I**

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o decreto. Ley Orgánica del Congreso General.

Texto	Categoría de Interpretación	Referencias	Interpretación
<p>Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la Ley o decreto)".</p> <p>El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.</p> <p>La Ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.</p> <p>Esta Ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.</p>	A1 Libertad	1	Se refiere a la independencia y autonomía del Congreso para garantizar la libertad de expresión de las distintas corrientes ideológicas representadas por los diferentes partidos políticos bajo las reglas establecidas en su propia Ley sin intervención de ningún otro poder.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia	3	
	A4 Autonomía	3	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	4	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad	1	
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación	4		
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero, Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección II

De la Iniciativa y Formación de las leyes

Artículo 71. Derecho de iniciar leyes o decretos; iniciativa preferente.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete:</p> <p>I. Al Presidente de la República;</p> <p>II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;</p> <p>III. A las Legislaturas de los Estados; y</p> <p>IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.</p> <p>La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.</p> <p>El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.</p> <p>No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.</p>	A1 Libertad		<p>Regula el proceso de iniciativa de leyes y/o decretos; faculta a los responsables y establece el procedimiento sujeto a los necesarios trámites determinados por la Ley del Congreso y su Reglamento. La reforma publicada el 9 de agosto de 2012 faculta a los ciudadanos para iniciar leyes cubriendo los requisitos que para el efecto se establezcan lo que fortalece el principio de participación.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	5	
	C2 Responsabilidad	3	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación	4	
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	4		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección II. De la Iniciativa y Formación de las leyes
Artículo 72. Proceso Legislativo.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Todo proyecto de Ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:</p> <p>A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.</p> <p>B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la Ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la Ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.</p>	A1 Libertad		<p>Versa sobre el procedimiento de la formación de leyes y decretos por el Congreso de la Unión, instaure reglas para los trámites y tareas de las dos cámaras.</p> <p>Señala el turno primero a la Cámara de Diputados en caso de empréstitos, contribuciones, impuestos y reclutamiento de tropas; aunque privilegia la División de Poderes, señala claros límites al Ejecutivo para formular observaciones en tanto que el Legislativo asuma funciones de cuerpo electoral, de jurado o de declaración de acusación de altos funcionarios federales en caso de delitos oficiales.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	13	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	11	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad	11	
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	12		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

C. El proyecto de Ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta,, (*sic* **DOF 05-02-1917**) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será Ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de Ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de Ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de Ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara

revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la Ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de Ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en

que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de Ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

I (J, sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	------------------------	-------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección III
De las Facultades del Congreso
Artículo 73. Facultades del Congreso.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;</p> <p>II. Derogada.</p> <p>III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:</p> <p>1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.</p> <p>2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.</p> <p>3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.</p> <p>4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.</p> <p>5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.</p> <p>6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la</p>	A1 Libertad		<p>Se refiere a las facultades del Congreso, poniendo énfasis en la autonomía del Congreso, el federalismo, la legalidad y legitimidad y una enorme carga en la regulación operativa.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	13	
	A5 Justicia	6	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	6	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	2	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	18	
	B2 Estabilidad	3	
	B3 Bienestar General	12	
	B4 Desarrollo Sustentable	13	
	C1 Legalidad y Legitimidad	24	
	C2 Responsabilidad	12	
	C3 División de Poderes	19	
	C4 Federalismo	30	
	C5 Racionalidad	21	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación	5	
C9 Cooperación y Solidaridad	5		
D1 Planeación	6		
D2 Innovación	3		
D3 Profesionalización	4		
D4 Regulación Operativa	46		
D5 Eficiencia	2		
D6 Eficacia	2		
D7 Transparencia	1		
D8 Control	6		

<p>copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.</p> <p>7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.</p> <p>IV. Derogada.</p> <p>V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.</p> <p>VI. Derogada;</p> <p>VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.</p> <p>VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos</p>		
---	--	--

<p>correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;</p> <p>IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.</p> <p>X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;</p> <p>XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.</p> <p>XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.</p> <p>XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.</p> <p>XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.</p> <p>XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.</p> <p>XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la</p>		
---	--	--

<p>República.</p> <p>1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.</p> <p>2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.</p> <p>3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.</p> <p>4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.</p> <p>XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.</p> <p>XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;</p> <p>XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.</p> <p>XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo</p>		
---	--	--

<p>Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.</p> <p>XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.</p> <p>Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.</p> <p>En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;</p> <p>XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.</p> <p>XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la</p>		
--	--	--

<p>Unión y de los entes públicos federales;</p> <p>XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.</p> <p>XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o sustituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;</p> <p>XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.</p> <p>XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad</p>		
---	--	--

<p>gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;</p> <p>XXIX. Para establecer contribuciones:</p> <p>1o. Sobre el comercio exterior;</p> <p>2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;</p> <p>3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;</p> <p>4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y</p> <p>5o. Especiales sobre:</p> <p>a) Energía eléctrica;</p> <p>b) Producción y consumo de tabacos labrados;</p> <p>c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;</p> <p>d) Cerillos y fósforos;</p> <p>e) Aguamiel y productos de su fermentación; y</p> <p>f) Explotación forestal.</p> <p>g) Producción y consumo de cerveza.</p> <p>Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.</p> <p>XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.</p> <p>XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los</p>		
--	--	--

<p>Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.</p> <p>XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;</p> <p>XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.</p> <p>XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.</p> <p>XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley,</p>		
---	--	--

<p>estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;</p> <p>XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y</p> <p>XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado;</p> <p>XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.</p> <p>XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y</p> <p>XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.</p> <p>XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la</p>		
--	--	--

<p>Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.</p> <p>XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.</p> <p>XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.</p> <p>XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.</p> <p>XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.</p> <p>XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	------------------------	-------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección III
De las Facultades del Congreso

Artículo 74. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley;</p> <p>Derogada</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del</p>	A1 Libertad		<p>Se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; enfatiza en las cuestiones del presupuesto, de la cuenta pública y la fiscalización del uso de los recursos. Así mismo, le confiere la capacidad de procedencia del desafuero en caso de la necesidad de que servidores públicos sean presumiblemente responsables penales ante la Ley y también de que se inicie un juicio político en términos de la propia Constitución.</p> <p>Es también, la responsable de publicitar en Bando Solemne la declaratoria de Presidente Electo, realizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Este artículo es ejemplo de la simbiosis entre la política y la Administración Pública.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	5	
	C2 Responsabilidad	9	
	C3 División de Poderes	10	
	C4 Federalismo	2	
	C5 Racionalidad	6	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	2	
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad	3		
D1 Planeación	4		
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	11		
D5 Eficiencia	5		
D6 Eficacia	6		
D7 Transparencia	5		
D8 Control	12		

<p>mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>Quando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p>Quinto párrafo.- (Se deroga) Sexto párrafo.- (Se deroga) Séptimo párrafo.- (Se deroga)</p> <p>Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;</p> <p>V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.</p> <p>Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauran.</p>		
---	--	--

<p>VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.</p> <p>La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.</p> <p>La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de</p>		
--	--	--

<p>fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.</p> <p>La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;</p> <p>VII. (Se deroga).</p> <p>VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>			
---	--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Tercero, Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección III

De las Facultades del Congreso

Artículo 75. Señalamiento en el presupuesto federal de las retribuciones de los cargos públicos.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la Ley que estableció el empleo.</p> <p>En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.</p> <p>Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.</p>	A1 Libertad		Trata de la racionalidad que debe prevalecer para fijar las remuneraciones de los servidores públicos establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación	1		
D2 Innovación			
D3 Profesionalización	2		
D4 Regulación Operativa	2		
D5 Eficiencia	2		
D6 Eficacia	2		
D7 Transparencia	2		
D8 Control	2		

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección III
De las Facultades del Congreso

Artículo 76. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación	
Son facultades exclusivas del Senado:	A1 Libertad		Trata de las facultades exclusivas del Senado focalizando las de la Soberanía Nacional y la vigencia del Federalismo, así como acotar las facultades del Ejecutivo en el nombramiento del Procurador General, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Embajadores, Cónsules y otros altos funcionarios.	
	A2 Igualdad			
I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.	A3 Independencia			
	A4 Autonomía			
	A5 Justicia	1		
	A6 Dignidad			
	B1 Seguridad (Población)	1		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1		
Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	5		
	B2 Estabilidad	3		
	B3 Bienestar General			
	B4 Desarrollo Sustentable	1		
	II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;	C1 Legalidad y Legitimidad		4
		C2 Responsabilidad		10
		C3 División de Poderes		12
		C4 Federalismo		6
		C5 Racionalidad		6
		C6 Pluralidad		
		C7 Representatividad		2
		C8 Participación		1
	C9 Cooperación y Solidaridad	2		
	III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.	D1 Planeación		
D2 Innovación				
D3 Profesionalización		1		
D4 Regulación Operativa		10		
D5 Eficiencia				
D6 Eficacia				
D7 Transparencia				
D8 Control				

<p>IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.</p> <p>V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.</p> <p>VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.</p> <p>La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.</p> <p>VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales</p>		
--	--	--

<p>y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.</p> <p>VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;</p> <p>IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;</p> <p>X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;</p> <p>XI. Derogada (15 octubre, 2012).</p> <p>XII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>		
--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

**Título Tercero, Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección III**

De las Facultades del Congreso

Artículo 77. Competencia de las Cámaras, sin intervención de la otra.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:</p> <p>I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.</p> <p>II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.</p> <p>III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.</p> <p>IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.</p>	A1 Libertad		Se refiere a la autonomía de cada una de las cámaras y da pie a la regulación operativa para hacerla efectiva. Así mismo, le faculta a convocar elecciones para suplir vacantes por mayoría relativa salvo en el año final del ejercicio.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	3	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	2	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación	1	
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización	1		
D4 Regulación Operativa	4		
D5 Eficiencia	2		
D6 Eficacia	2		
D7 Transparencia	2		
D8 Control	2		

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección IV
De la Comisión Permanente

Artículo 78. La Comisión Permanente del Congreso.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.</p> <p>La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:</p> <p>I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;</p> <p>II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;</p> <p>III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones;</p> <p>IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola</p>	A1 Libertad		Trata de la responsabilidad del Congreso mediante la integración de la Comisión Permanente, para garantizar la estabilidad y la marcha del país con la presencia permanente de la Legislatura Federal.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	
	B2 Estabilidad	9	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	9	
	C3 División de Poderes	7	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización	1		
D4 Regulación Operativa	5		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

<p>Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;</p> <p>V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;</p> <p>VI. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República;</p> <p>VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y</p> <p>VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.</p>		
--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección V

De la Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 79. De la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley.</p> <p>La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:</p> <p>I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.</p> <p>También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o</p>	A1 Libertad		<p>Precisa la función de la Auditoría Superior de la Federación enfatizando su carácter autónomo y su acción y facultades de control sobre los Poderes de la Unión e integrantes de la Federación y en general entidades públicas que reciban recursos presupuestales sujetos a revisión; se extiende a la comprensión de su independencia y posición objetiva y profesional.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	3	
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	9	
	C2 Responsabilidad	14	
	C3 División de Poderes	13	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	7	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad	5	
	D1 Planeación	13	
	D2 Innovación	1	
	D3 Profesionalización	11	
	D4 Regulación Operativa	20	
	D5 Eficiencia	13	
	D6 Eficacia	13	
D7 Transparencia	14		
D8 Control	21		

<p>privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.</p> <p>Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.</p> <p>Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.</p> <p>Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los</p>		
--	--	--

<p>conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueron atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;</p> <p>II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.</p> <p>Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la</p>		
--	--	--

<p>elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.</p> <p>El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.</p> <p>La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.</p> <p>En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.</p> <p>La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.</p> <p>La entidad de fiscalización superior</p>		
--	--	--

<p>de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;</p> <p>III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y</p> <p>IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la Ley.</p> <p>Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto</p>		
--	--	--

<p>en la Ley.</p> <p>La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La Ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la Ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la Ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.</p> <p>Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las</p>		
--	--	--

leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Tercero

Capítulo III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 80. Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, el Presidente.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."	A1 Libertad		Se refiere al carácter presidencial del Sistema Político Mexicano, otorgándole el adjetivo de "Supremo Poder" convirtiendo al individuo que ocupe el cargo en Jefe de Estado y de Gobierno.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo III
Del Poder Ejecutivo
Artículo 81. Elección del Presidente.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley electoral	A1 Libertad		Determina el carácter democrático electoral para elegir al Presidente de la República.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación	1	
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero

Capítulo III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 82. Requisitos para ser electo Presidente.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Para ser Presidente se requiere:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.</p> <p>II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;</p> <p>III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.</p> <p>IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.</p> <p>V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.</p> <p>VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y</p> <p>VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.</p>	A1 Libertad		Establece la regulación operativa para ser Presidente de la República, cuidando los principios de legalidad y legitimidad, resguardando la autonomía de los Poderes públicos y la responsabilidad.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	3	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	5		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero

Capítulo III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 83. Duración del encargo de Presidente.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.	A1 Libertad		Establece el principio absoluto de No Reelección del Presidente de la República.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	1		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Tercero
Capítulo III
Del Poder Ejecutivo

Artículo 84. Falta absoluta del Presidente de la República.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.</p> <p>Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado, ni al Procurador General de la República, sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.</p> <p>Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurrendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la</p>	A1 Libertad		Este artículo previene el vacío de poder en eventual caso de ausencia del Titular del Ejecutivo, regula los procedimientos y otorga al Congreso la facultad de nombrar Presidente interino, provisional o sustituto, según sea el caso, y convocar a elecciones para elegir a un nuevo Presidente.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	3	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	3	
	C3 División de Poderes	6	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	3	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	6	
	C8 Participación	3	
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	6	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
D7 Transparencia			
D8 Control			

convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Tercero
Capítulo III
Del Poder Ejecutivo

Artículo 85. Falta temporal del Presidente de la República.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.</p> <p>Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.</p> <p>Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.</p> <p>Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.</p>	A1 Libertad		Profundiza la regulación de la falta temporal o absoluta del Presidente de la República, dando la facultad al Congreso de la Unión para que proceda en los términos de este artículo vinculado al anterior.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	4	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	4	
	C2 Responsabilidad	4	
	C3 División de Poderes	4	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	4	
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	3		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero

Capítulo III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 86. Renuncia al cargo de Presidente de la República.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.	A1 Libertad		Este precepto es fundamental para la estabilidad política del país.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Tercero

Capítulo III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 87. Protesta al cargo de Presidente de la República.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la Nación me lo demande."</p> <p>Si por cualquier circunstancia el Presidente no pudiere rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión.</p> <p>En caso de que el Presidente no pudiere rendir la protesta ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente o ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión lo hará de inmediato ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación</p>	A1 Libertad		Describe la forma y fondo que implica la responsabilidad de ejercer el cargo de Presidente de la República en la protesta constitucional del mismo.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	
	B2 Estabilidad	2	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	2	
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad	2	
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	2	
	D5 Eficiencia		
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero

Capítulo III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 88. Ausencias del Presidente en el territorio nacional.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.	A1 Libertad		Se refiere a las ausencias del Presidente de la República del territorio nacional, informando al Senado o a la Comisión Permanente de los motivos cuando se trate hasta de siete días; más tiempo, requiere del permiso de ambas cámaras.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
D4 Regulación Operativa	1		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Tercero
Capítulo III
Del Poder Ejecutivo

Artículo 89. Facultades y obligaciones del Presidente.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación	
<p>Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</p> <p>II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;</p> <p>III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;</p> <p>IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;</p> <p>V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.</p>	A1 Libertad	1	Este precepto establece las facultades del Presidente de la República, que le dan el carácter de Jefe de Estado, de Gobierno y de las fuerzas armadas; ratifica la supremacía del Ejecutivo, sobre los otros dos poderes y la coordinación entre ambos.	
	A2 Igualdad	1		
	A3 Independencia	1		
	A4 Autonomía	1		
	A5 Justicia	4		
	A6 Dignidad	1		
	<p>II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;</p>	B1 Seguridad (Población)	4	Se trata de un sistema presidencialista que obra en favor de la estabilidad de la nación y, así mismo, de los principios de las relaciones exteriores para facilitar la solidaridad y cooperación en el concierto internacional, preservando la autonomía e independencia sin renunciar a una efectiva participación.
		B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	2	
		B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	8	
		B2 Estabilidad	9	
		B3 Bienestar General	1	
		B4 Desarrollo Sustentable		
		C1 Legalidad y Legitimidad	9	
		C2 Responsabilidad	12	
		C3 División de Poderes	8	
		C4 Federalismo	1	
		C5 Racionalidad	9	
	<p>III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;</p>	C6 Pluralidad		
		C7 Representatividad	4	
		C8 Participación	1	
		C9 Cooperación y Solidaridad	3	
		D1 Planeación		
		D2 Innovación		
		D3 Profesionalización	3	
		D4 Regulación Operativa	14	
		D5 Eficiencia	5	
		D6 Eficacia	5	
<p>IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;</p>	D7 Transparencia			
	D8 Control	1		

<p>VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p> <p>VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.</p> <p>IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;</p> <p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;</p> <p>XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias,</p>		
--	--	--

<p>cuando lo acuerde la Comisión Permanente.</p> <p>XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.</p> <p>XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.</p> <p>XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;</p> <p>XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.</p> <p>XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;</p> <p>XVII. Se deroga.</p> <p>XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;</p> <p>XIX. Se deroga.</p> <p>XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>		
--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Tercero

Capítulo III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 90. Estructura de la Administración Pública Federal.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.</p> <p>La (<i>Las, sic DOF 02-08-2007</i>) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.</p>	A1 Libertad		Se refiere a la organización de la administración pública federal para atender los negocios del orden administrativo. Crea las secretarías de “Estado” y las entidades “Paraestatales” y dispone la posibilidad de intervención del Ejecutivo Federal en ellas.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	2	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación	1	
	D2 Innovación	1	
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	2	
	D5 Eficiencia		
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control	1		

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Tercero

Capítulo III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 91. Requisitos para ser Secretario del Despacho.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.	A1 Libertad		Establece los requisitos para ser Secretario del "Despacho" (no de "Estado").
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo III
Del Poder Ejecutivo
Artículo 92. Refrendo ministerial.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.	A1 Libertad		Señala que la normativa administrativa emitida por el Presidente deberá estar firmada por el Secretario de "Estado" (no del "Despacho") con responsabilidad sobre el asunto de que se trate.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad	1	
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
D4 Regulación Operativa	1		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero

Capítulo III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 93. Rendición de cuentas de los Secretarios del Despacho al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.</p> <p>Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.</p> <p>Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.</p> <p>Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias</p>	A1 Libertad		Se refiere al control que el Congreso tiene respecto de la acción administrativa de los Secretarios de "Despacho" y de los titulares de entidades paraestatales, en los términos establecidos por la Ley del Congreso.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	4	
	C3 División de Poderes	4	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad	4	
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	4	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control	4		

<p>y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.</p> <p>El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.</p>			
---	--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Tercero
Capítulo IV
Del Poder Judicial

Artículo 94. El ejercicio del Poder Judicial de la Federación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.	A1 Libertad		Se refiere a la integración y funcionamiento general del Poder Judicial de la Federación con especificidades respecto de la responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	10	
	A6 Dignidad	1	
La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.	B1 Seguridad (Población)	2	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.	C1 Legalidad y Legitimidad	6
		C2 Responsabilidad	8
		C3 División de Poderes	1
		C4 Federalismo	
En los términos que la Ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.		C5 Racionalidad	2
		C6 Pluralidad	
		C7 Representatividad	
		C8 Participación	
La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación	3	
	D2 Innovación	1	
	D3 Profesionalización	7	
	D4 Regulación Operativa	12	
	D5 Eficiencia	2	
	D6 Eficacia	2	
	D7 Transparencia	2	
D8 Control	3		

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

La Ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la

interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	------------------------	-------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo IV
Del Poder Judicial

Artículo 95. Requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.</p> <p>II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;</p> <p>III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;</p> <p>IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.</p> <p>V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y</p> <p>VI. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.</p> <p>Los nombramientos de los Ministros deberán recaer</p>	A1 Libertad		Trata de los requisitos para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con énfasis en la profesionalización, en las cualidades éticas y la capacidad administrativa de los mismos.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia	5	
	A6 Dignidad	2	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
D3 Profesionalización	5		
D4 Regulación Operativa	8		
D5 Eficiencia	1		
D6 Eficacia	1		
D7 Transparencia	1		
D8 Control			

preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

**Título Tercero, Capítulo IV
 Del Poder Judicial**

Artículo 96. Nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.</p> <p>En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.</p>	A1 Libertad		Marca los requisitos personales y profesionales de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y el método de su nombramiento dentro de una dinámica interactiva entre el Ejecutivo Federal y el Senado de la República.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	2	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	2		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control	2		

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo IV
Del Poder Judicial

Artículo 97. Nombramiento y adscripción de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la Ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la Ley.</p>	A1 Libertad		<p>Fija la división de responsabilidades entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura en cuanto a la designación de magistrados de circuito y los jueces de distrito; señala la fórmula de toma de protesta de los Ministros ante el Senado y a los Magistrados y Jueces de distrito les señala la obligación de protestar ante la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia	6	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	<p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.</p> <p>(Párrafo tercero. Se deroga)</p> <p>La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la Ley respecto de la carrera judicial.</p> <p>Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.</p>	C1 Legalidad y Legitimidad	
C2 Responsabilidad		1	
C3 División de Poderes		1	
C4 Federalismo			
C5 Racionalidad			
C6 Pluralidad			
C7 Representatividad			
C8 Participación			
C9 Cooperación y Solidaridad		1	
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización		3	
D4 Regulación Operativa		5	
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia	1		
D8 Control	2		

<p>Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:</p> <p>Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”</p> <p>Ministro: “Sí protesto”</p> <p>Presidente: “Si no lo hicierais así, la Nación os lo demande”.</p> <p>Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.</p>			
---	--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

**Título Tercero, Capítulo IV
 Del Poder Judicial**

Artículo 98. Falta de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.</p> <p>Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.</p> <p>Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.</p> <p>Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.</p>	A1 Libertad		Regula las medidas en caso de ausencia de los ministros de la Suprema Corte, dentro de una interacción entre el Ejecutivo, Legislativo y el Poder Judicial.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	4	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	4	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	4		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero
Capítulo IV
Del Poder Judicial
Artículo 99. El Tribunal Electoral.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.	A1 Libertad		Establece las reglas para integrar el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sus requisitos y alcances. Lo primordial radica en que sus resoluciones son definitivas e inatacables, lo que provee al sistema político de estabilidad en cuanto a las decisiones que se manifiestan en el proceso electoral y les confiere legalidad y legitimidad.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	11	
	A6 Dignidad		
Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la Ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad	6	
La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	14	
	C2 Responsabilidad	19	
	C3 División de Poderes	7	
	C4 Federalismo	4	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad	1	
Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la Ley, sobre: I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.	C7 Representatividad	3	
	C8 Participación	2	
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación	1	
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización	6	
	D4 Regulación Operativa	21	
	Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.	D5 Eficiencia	3
D6 Eficacia		3	
D7 Transparencia		3	
D8 Control		7	

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la Ley establecerá las reglas y plazos

aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes, y

IX. Las demás que señale la Ley.

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la Ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la Ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe

--	--	--

prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La Ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la Ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la Ley.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la Ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la Ley.

--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Tercero
Capítulo IV
Del Poder Judicial
Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.	A1 Libertad		Se refiere a la naturaleza y objeto del Consejo de la Judicatura Federal con el objeto de garantizar imparcialidad en el Poder Judicial, efectividad, independencia y autonomía.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía	5	
	A5 Justicia	8	
	A6 Dignidad		
El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.	B1 Seguridad (Población)		Enfatiza en la responsabilidad frente a las demandas del día a día, dejando a la Suprema Corte de Justicia un papel más normativo que operativo.
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	7	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad	1	
	D1 Planeación	1	
	D2 Innovación	2	
	D3 Profesionalización	3	
	D4 Regulación Operativa	10	
	D5 Eficiencia	3	
	D6 Eficacia	3	
	D7 Transparencia	2	
	D8 Control	6	
El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la Ley determine.			

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

De conformidad con lo que establezca la Ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La Ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de

<p>magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la Ley orgánica respectiva.</p> <p>La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.</p>		
--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Tercero
Capítulo IV
Del Poder Judicial

Artículo 101. Exclusividad laboral de los miembros del Poder Judicial.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.</p> <p>Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.</p> <p>Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.</p>	A1 Libertad		Este ordenamiento regula el tipo de responsabilidad que adquieren y a la cual se comprometen los integrantes del Poder Judicial, para garantizar su entrega exclusiva a las actividades relacionadas con la provisión de la justicia atendiendo a criterios de autonomía e independencia.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia	4	
	A4 Autonomía	4	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	4	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	5		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control	5		

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Tercero

Capítulo IV

Del Poder Judicial

Artículo 102. El Ministerio Público de la Federación y los organismos de protección de los derechos humanos.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>A. La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.</p> <p>Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar los órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Ley determine.</p>	A1 Libertad		<p>Este ordenamiento conjunta la procuración de justicia a través del Ministerio Público de la federación; señala las responsabilidades del Procurador General de la República y somete su nombramiento a una interacción entre el Ejecutivo Federal y el Senado de la República. Vincula las funciones y responsabilidades de la Procuraduría General de la República a las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su operatividad con el fin de proteger la dignidad de las personas en la procuración de justicia y garantizar su efectividad y transparencia.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía	6	
	A5 Justicia	5	
	A6 Dignidad	3	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	6	
	C2 Responsabilidad	9	
	C3 División de Poderes	8	
	C4 Federalismo	3	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación	2	
C9 Cooperación y Solidaridad	2		
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización	3		
D4 Regulación Operativa	15		
D5 Eficiencia	1		
D6 Eficacia	1		
D7 Transparencia	2		
D8 Control	8		

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la Ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la Ley.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo

servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del

Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la Ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la Ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u

<p>omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

**Título Tercero, Capítulo IV
Del Poder Judicial**

Artículo 103. Controversias competencia de los Tribunales de la Federación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite</p> <p>I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;</p> <p>II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y</p> <p>III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.</p>	A1 Libertad	1	Esta norma instituye dos protecciones: los Derechos Humanos de la población y las potestades de la Federación, de los Estados y el Distrito Federal. Señala la responsabilidad que al respecto corresponde a los tribunales de la federación.
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	3	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia	2		
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Tercero

Capítulo IV

Del Poder Judicial

Artículo 104. Asuntos que conocerán los Tribunales de la Federación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Los Tribunales de la Federación conocerán:</p> <p>I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;</p> <p>II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común.</p> <p>Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;</p> <p>III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;</p>	A1 Libertad		<p>Este artículo regula sobre todo el orden federal y constitucional para su normal funcionamiento; involucra a los poderes públicos incluyendo lo relativo a los miembros del cuerpo diplomático y consular. Le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la responsabilidad de la resolución de las controversias constitucionales relacionadas con el orden jurídico, a excepción de la materia electoral y otros asuntos establecidos en el art. 16 de la Constitución.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	4	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	3	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	7	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	5	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	7	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

<p>IV. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;</p> <p>V. De aquellas en que la Federación fuese parte;</p> <p>VI. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;</p> <p>VII. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y</p> <p>VIII. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.</p>		
--	--	--

<p>A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social</p>	<p>B. Fines del Estado</p>	<p>C. Principios Democráticos</p>	<p>D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato</p>
--	-----------------------------------	--	--

Título Tercero
Capítulo IV
Del Poder Judicial

Artículo 105. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio; c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d) Un Estado y otro; e) Un Estado y el Distrito Federal; f) El Distrito Federal y un municipio; g) Dos municipios de diversos Estados; h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.	A1 Libertad		Establece las competencias del la Suprema Corte de Justicia determina la especialización de la Corte dotándole de atribuciones como Tribunal Constitucional encargado de dirimir los conflictos entre poderes y ámbitos de gobierno, así como atender las acciones de inconstitucionalidad que pudieran presentar las leyes emitidas por los congresos federal y locales.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	5	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	29	
	C2 Responsabilidad	17	
	C3 División de Poderes	11	
	C4 Federalismo	14	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	3	
	C8 Participación	3	
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	27	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el

Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y

publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	------------------------	-------------------------------	---

Título Tercero

Capítulo IV

Del Poder Judicial

Artículo 106. Resolución de controversias entre Tribunales.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la Ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.	A1 Libertad		Se refiere a la aplicación de la justicia en el marco del federalismo, respecto de las controversias suscitadas en razón de la competencia federal o local.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Tercero

Capítulo IV

Del Poder Judicial

Artículo 107. Procedimientos para resolver las controversias referidas en el artículo 103 de la Constitución.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la Ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.</p> <p>Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;</p> <p>II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.</p> <p>Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma</p>	A1 Libertad		<p>Esta disposición regula la intervención del Poder Judicial en los casos de controversias constitucionales y su interpretación, así como todo lo relativo al juicio de amparo en materia civil, penal, laboral y administrativa, otorgándole al quejoso la iniciativa para actuar en contra de actos de autoridad en perjuicio de particulares o de la sociedad organizada colectivamente en los términos de esta misma Constitución.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	48	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	7	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	4	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General	3	
	B4 Desarrollo Sustentable	1	
	C1 Legalidad y Legitimidad	49	
	C2 Responsabilidad	45	
	C3 División de Poderes	8	
	C4 Federalismo	6	
	C5 Racionalidad	5	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	48		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la Ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la Ley reglamentaria.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus

derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta;

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en

juicio de amparo posterior.

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La Ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la Ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la Ley permita la renuncia de los recursos.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la Ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV. En materia administrativa el

amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la Ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha Ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la Ley, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al

juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones;

VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de

autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en

contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la Ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los

Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de los Estados en los casos que la Ley lo autorice;

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la Ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma Ley establezca;

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de

su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Procurador General de la República o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la Ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XIV. Se deroga;

XV. El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.

XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo,

pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la Ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la Ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba

<p>antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.</p> <p>No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional;</p> <p>XVII. La autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión o que, ante tal medida, admita por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada penalmente;</p> <p>XVIII. Se deroga.</p>		
--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

Artículo 108. Señalamiento de quienes son servidores públicos; responsabilidades del Presidente de la República, Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de Tribunales locales e integrantes de Consejos de Judicatura locales.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p> <p>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.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.</p>	A1 Libertad		<p>Lo primero que apunta esta disposición es el señalamiento de los sujetos obligados o sujetos al régimen de responsabilidades como servidores públicos federales, estatales y municipales, pertenecientes a los poderes públicos. Fortalece el sistema presidencialista de México. Sobre el particular, el titular del Ejecutivo Federal sólo podrá ser imputado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria o delitos graves del orden común.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	4	
	C3 División de Poderes	4	
	C4 Federalismo	2	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa			
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia	1		
D8 Control	4		

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

A. Valores Fundamentales
Fuente del Pacto Social

B. Fines del
Estado

C. Principios
Democráticos

D. Medios Administrativos para el
Cumplimiento del Mandato

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

Artículo 109. Previsiones que deben contener las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>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, de conformidad con las siguientes prevenciones:</p> <p>I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.</p> <p>No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.</p> <p>II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y</p> <p>III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.</p>	A1 Libertad		<p>Este precepto introduce varios aspectos de control para los servidores públicos respecto de su responsabilidad: juicio político, sanciones penales y administrativas; así mismo, protege la libertad de expresión, detalla los preceptos éticos de comportamiento político-administrativo: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de cargos públicos en función de los intereses públicos fundamentales. Introduce el concepto de enriquecimiento ilícito, delito por el que cualquier servidor público podrá ser procesado en los términos legales aplicables. Otorga a la ciudadanía la posibilidad de iniciar un juicio.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	5	
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	5	
	C2 Responsabilidad	5	
	C3 División de Poderes	6	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	6		
D5 Eficiencia	3		
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control	7		

<p>Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.</p> <p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.</p> <p>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 a las que se refiere el presente artículo.</p>		
--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

Artículo 110. Sujetos, sanciones y procedimiento de juicio político.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.</p> <p>Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su</p>	A1 Libertad		<p>Se regula el juicio político y se aclara su aplicación a los sujetos obligados con la intervención de las dos cámaras del Congreso de la Unión; la de Diputados (como fiscal) y la de Senadores (como Juez), cuyas resoluciones son inatacables.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia	6	
	A6 Dignidad	4	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	6	
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	5		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control	6		

inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

Artículo 111. Procedimiento para procedencia penal contra servidores públicos señalados en el propio artículo.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto</p>	A1 Libertad		<p>Establece la procedencia para actuar contra los servidores públicos que presumiblemente hubieran faltado a su responsabilidad, al cometer un delito, protegiendo los derechos que ellos tienen para atenderlas de acuerdo con su carácter de ciudadanos y funcionarios. De resultar culpable no debe haber lugar a la impunidad puesto que se trata de un cargo público que debe ejercerse dignamente.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	2	
	A5 Justicia	10	
	A6 Dignidad	7	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	4	
	C2 Responsabilidad	10	
	C3 División de Poderes	2	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	9		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control	10		

quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la **(las, sic DOF 28-12-1982)** Cámaras de Diputados **(y, sic DOF 28-12-1982)** Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del

<p>indulto.</p> <p>En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p> <p>Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.</p> <p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p>			
---	--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

Artículo 112. Excepción a la declaración de procedencia.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p>	A1 Libertad		Este artículo prevé que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando un servidor público, de los señalados por el artículo 111, cometa un delito estando separado de su encargo.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	2	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	2	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

Artículo 113. Contenido de las leyes de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Se establece la responsabilidad del Estado.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>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.</p> <p>La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.</p>	A1 Libertad		Implanta la responsabilidad administrativa; fija los principios éticos de actuación de los servidores públicos e introduce la responsabilidad del Estado respecto de actos u omisiones en perjuicio de los particulares.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	2		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

Artículo 114. Se establece el periodo para entablar el procedimiento de juicio político. Se señala la prescripción para la responsabilidad penal y administrativa.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.</p> <p>La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.</p> <p>La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.</p>	A1 Libertad		Este precepto sobre todo fija los plazos de prescripción de los delitos presuntamente cometidos por el o los servidores públicos, remitiendo el criterio a lo señalado en las leyes aplicables en materia administrativa o penal.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	3	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	3	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Quinto
De los Estados de la Federación y del Distrito Federal
Artículo 115. Se establecen las Bases del Municipio.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser</p>	A1 Libertad		<p>Se refiere a la complejidad que representa el gobierno municipal con todas sus variantes de concepción y operación del federalismo, la división de poderes y la pluralidad que representa en ayuntamientos. Su redacción obedece a una evolución histórica que no se compadece de la realidad; sin embargo, es destacable su reconocimiento como orden de gobierno, base de una evolución más objetiva.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	19	
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General	1	
	B4 Desarrollo Sustentable	7	
	C1 Legalidad y Legitimidad	20	
	C2 Responsabilidad	6	
	C3 División de Poderes	14	
	C4 Federalismo	27	
	C5 Racionalidad	28	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	5	
	C8 Participación	5	
	C9 Cooperación y Solidaridad	3	
	D1 Planeación	13	
	D2 Innovación	4	
	D3 Profesionalización	4	
	D4 Regulación Operativa	44	
	D5 Eficiencia	4	
	D6 Eficacia	4	
D7 Transparencia	3		
D8 Control	16		

electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (**hacer los, sic DOF 03-02-1983**) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la Ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y

condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas

locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones,

incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a

impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la Ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente

<p>municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</p> <p>VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p>IX. Derogada.</p> <p>X. Derogada</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 116. Normas para la organización del poder público de los estados de la Federación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.	A1 Libertad		Este artículo regula todo lo concerniente a la integración gubernamental de los estados, su actuación en todo aquello que no le compete a la federación, la coordinación con la federación y los municipios, entro otros aspectos con la finalidad de proteger y precisar el principio del Federalismo, lo cual se complementa con disposiciones diversas contenidas en esta Constitución.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía	5	
	A5 Justicia	8	
	A6 Dignidad	1	
Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.	C1 Legalidad y Legitimidad	21	
	C2 Responsabilidad	22	
	C3 División de Poderes	16	
	C4 Federalismo	27	
	C5 Racionalidad	9	
Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.	C6 Pluralidad	3	
	C7 Representatividad	20	
	C8 Participación	5	
	C9 Cooperación y Solidaridad		
Nunca podrán ser electos para el período inmediato:	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización	7	
	D4 Regulación Operativa	36	
a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;	D5 Eficiencia	1	
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia	9	
	D8 Control	21	

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Las Legislaturas de los Estados

regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (**encargo, sic DOF 17-03-1987**) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser

reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal

Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a

las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias

<p>impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y</p> <p>n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.</p> <p>V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;</p> <p>VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y</p> <p>VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.</p> <p>Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 117. Prohibiciones a los estados de la Federación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Los Estados no pueden, en ningún caso:</p> <p>I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.</p> <p>II. Derogada.</p> <p>III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.</p> <p>IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.</p> <p>V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.</p> <p>VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.</p> <p>VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (<i>impuestos, sic DOF 05-02-1917</i>) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de</p>	A1 Libertad		<p>Señala prohibiciones específicas para los estados con el fin de proteger la Soberanía Nacional en cuestiones territoriales, fiscales, monetarias, financieras, y tan concretas como la producción del tabaco y el combate al alcoholismo, para decretar leyes congruentes con la Federación y los estados. Se percibe una evolución histórica en la redacción de la norma.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	11	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General	2	
	B4 Desarrollo Sustentable	1	
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	8	
	C3 División de Poderes	3	
	C4 Federalismo	10	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	10		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia	2		
D8 Control	2		

distinta procedencia.

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una Ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 118. Prohibiciones a los estados de la Federación, salvo consentimiento del Congreso de la Unión.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:</p> <p>I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.</p> <p>II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.</p> <p>III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.</p>	A1 Libertad		<p>Se refiere a prohibiciones expresas en materia de seguridad, fiscal y de manejo económico financiero para los estados, en la perspectiva de mantener a la Federación vigente en todo momento.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	2	
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable	1	
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	3	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	3		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 119. Protección de los Poderes de la Unión a los estados de la Federación.

Procedimiento de extradición.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.</p> <p>Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.</p>	A1 Libertad		<p>Este precepto previene cómo en actos de justicia deben prevalecer los principios de División de Poderes y Federalismo, pudiendo la Federación y los Estados celebrar convenios de colaboración para atender diligencias relacionadas con delitos y en caso de extradición habrán de sujetarse al Derecho Internacional.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	2	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	3	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	3	
	C4 Federalismo	2	
C5 Racionalidad			
C6 Pluralidad			
C7 Representatividad			
C8 Participación			
C9 Cooperación y Solidaridad	1		
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	3		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			
<p>Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta</p>			

Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 120. Obligación de los gobernadores de publicar y cumplir las leyes Federales.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.	A1 Libertad		Se refiere al principio de legalidad para mantener la Unión Federal.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 121. Los estados de la Federación darán entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:</p> <p>I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.</p> <p>II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la Ley del lugar de su ubicación.</p> <p>III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.</p> <p>Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.</p> <p>IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros.</p> <p>V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán (serán, sic DOF 05-02-1917) respetados en los otros.</p>	A1 Libertad		Profundiza situaciones de justicia y seguridad jurídica de un Estado o entre ese y los demás: bienes muebles e inmuebles, sentencias o condenas penales, el estado civil de las personas y los títulos profesionales para que tengan una validez en otras Entidades Federativas.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	4	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	2	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	5	
	C2 Responsabilidad	3	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	4	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	7		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 122. Se establecen bases para la organización del gobierno del Distrito Federal.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.	A1 Libertad		Se refiere específicamente al Distrito Federal: su naturaleza, gobierno, administración pública, División de Poderes, su papel dentro del Federalismo, su organización y funcionalidad, gobernabilidad y eficacia, la procuración y administración de justicia civil, penal y administrativa, su legislación y coordinación intergubernamental, en fin, un ordenamiento holístico que junto con el estatuto de gobierno, constituyen una estructura sui generis que pretende conjuntar el valor de la Capital de la República con la coexistencia de un gobierno local.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	9	
	A5 Justicia	14	
	A6 Dignidad	2	
Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.	B1 Seguridad (Población)	5	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	3	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	4	
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.	B2 Estabilidad	7	
	B3 Bienestar General	4	
	B4 Desarrollo Sustentable	5	
	C1 Legalidad y Legitimidad	47	
	C2 Responsabilidad	43	
	C3 División de Poderes	42	
	C4 Federalismo	28	
	C5 Racionalidad	26	
	C6 Pluralidad	2	
	El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.	C7 Representatividad	
C8 Participación		16	
C9 Cooperación y Solidaridad		7	
El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.	D1 Planeación	23	
	D2 Innovación	13	
	D3 Profesionalización	23	
	D4 Regulación Operativa	54	
	D5 Eficiencia	22	
	D6 Eficacia	23	
La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las	D7 Transparencia	23	
	D8 Control	25	

autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión

respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. En la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, invariablemente se observará el siguiente criterio:

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Asamblea, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación total emitida en el Distrito Federal. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Asamblea, superior a

la suma del porcentaje de su votación total emitida más el ocho por ciento;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su Ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal,

establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.

Dentro de la Ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez

primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la Ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV

del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre

fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea, y

p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano

mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos,

decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de

los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la Ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la Ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros,

uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado y dos jueces elegidos por mayoría de votos de las dos terceras partes del Pleno de Magistrados; uno designado por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado y serán personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los elegidos por el Pleno de Magistrados deberán gozar, además, con reconocimiento por sus méritos profesionales en el ámbito judicial. Durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los jueces del Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial. También determinará el número y especialización por materia de las salas del tribunal y juzgados que integran el Poder Judicial del Distrito Federal, de conformidad con lo que establezca el propio Consejo.

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la Ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su Ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la Ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos

que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme

--	--	--

<p>a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;</p> <p>b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y</p> <p>c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.</p> <p>H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.</p>			
---	--	--	--

<p>A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social</p>	<p>B. Fines del Estado</p>	<p>C. Principios Democráticos</p>	<p>D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato</p>
--	-----------------------------------	--	--

Título Sexto
Del Trabajo y de la Previsión Social
Artículo 123. Derecho del trabajo.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la Ley.</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:</p> <p>A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:</p> <p>I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.</p> <p>II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;</p> <p>III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.</p> <p>IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.</p>	A1 Libertad	1	<p>Este artículo regula todo lo necesario para garantizar el derecho al trabajo en todas sus dimensiones y complejidades, destacan los valores de igualdad, justicia y dignidad; el apego a la legalidad, el derecho de asociación de trabajadores y patrones, las responsabilidades de las empresas y del gobierno en cuanto al trabajo y prestaciones, la creación y operación del INFONAVIT, el Seguro Social, el ISSSTE, el FOVISSSTE, las instituciones de seguridad social de las fuerzas armadas, la responsabilidad exclusiva de la federación en diversas ramas de la producción, la de la federación en cuanto a sus relaciones con los empleados públicos, el derecho de huelga, en fin todo en función de un bienestar general y un desarrollo sustentable.</p>
	A2 Igualdad	6	
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	73	
	A6 Dignidad	55	
	B1 Seguridad (Población)	65	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	6	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad	17	
	B3 Bienestar General	69	
	B4 Desarrollo Sustentable	7	
	C1 Legalidad y Legitimidad	64	
	C2 Responsabilidad	66	
	C3 División de Poderes	4	
	C4 Federalismo	4	
	C5 Racionalidad	22	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	11	
	C8 Participación	4	
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación	5	
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización	5	
	D4 Regulación Operativa	81	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
D7 Transparencia	1		
D8 Control	1		

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus

funciones.

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;

b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del País, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;

c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.

d) La Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;

e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la Oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la Ley;

f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos.

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la

vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o

adiestramiento para el trabajo. La Ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno.

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario,

además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún

motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírsele de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no

asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

XXX. Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o

envasados o que se destinen a ello;

17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;

18. Ferrocarrilera;

19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;

20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y

21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;

22. Servicios de banca y crédito.

b) Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;

2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y

3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de

capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la Ley reglamentaria correspondiente.

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la Ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

V. A trabajo igual

corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de

manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público,

peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la

<p>seguridad social de los componentes de dichas instituciones.</p> <p>XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.</p> <p>XIV. La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.</p>		
--	--	--

<p>A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social</p>	<p>B. Fines del Estado</p>	<p>C. Principios Democráticos</p>	<p>D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato</p>
--	-----------------------------------	--	--

Título Séptimo

Previsiones Generales

Artículo 124. Facultades reservadas a los estados de la Federación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.	A1 Libertad		Este precepto distribuye las facultades para el funcionamiento del Federalismo mexicano.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Séptimo

Previsiones Generales

Artículo 125. No se podrá desempeñar, a la vez, dos cargos de elección popular.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.	A1 Libertad		Se refiere a evitar la concentración del ejercicio del poder público en un solo individuo, obligándole a optar por alguno de los cargos de elección popular que eventualmente pudieran recaer en una persona.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control	1		

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Séptimo

Previsiones Generales

Artículo 126. No procede realizar pagos no previstos en el presupuesto o Ley posterior.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la Ley posterior.	A1 Libertad		Este precepto implanta el orden en el ejercicio del gasto público.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación	1	
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa		
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control	1		

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Séptimo

Previsiones Generales

Artículo 127. Los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.</p> <p>Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:</p> <p>I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.</p> <p>II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la</p>	A1 Libertad		<p>Este precepto regula las remuneraciones de los servidores públicos sujetas a los presupuestos públicos, para transparentarlas y controlarlas por los órganos competentes y la sociedad. Fija como máxima la remuneración del Presidente de la República y no obstante, en alguno de sus párrafos legitima la empleomanía burocrática.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia	5	
	A6 Dignidad	5	
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	6	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación	7	
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización	3	
	D4 Regulación Operativa	7	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
D7 Transparencia	8		
D8 Control	8		

<p>III. IV. V. VI. VII. establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.</p> <p>III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.</p> <p>IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la Ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.</p> <p>V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.</p> <p>VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de</p>		
--	--	--

sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Séptimo
Previsiones Generales
Artículo 128. Toma de protesta de todo servidor público.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.	A1 Libertad		Formaliza el principio y la cultura de la legalidad para los empleados públicos en el desempeño de sus tareas.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Séptimo
Previsiones Generales
Artículo 129. Funciones militares en tiempos de paz.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.	A1 Libertad		Prohíbe a las fuerzas armadas desempeñar funciones fuera del ámbito militar, para salvaguardar la autonomía del poder civil.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
D4 Regulación Operativa	1		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Séptimo
Previsiones Generales
Artículo 130. Separación del Estado y las iglesias.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la Ley.</p> <p>Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La Ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:</p> <p>a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La Ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.</p> <p>b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;</p> <p>c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la Ley;</p> <p>d) En los términos de la Ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar</p>	A1 Libertad	1	Este precepto establece la separación entre el Estado y las iglesias y la libertad de culto de acuerdo a la conciencia de cada persona. Enfatiza el aspecto del estado civil de las personas como responsabilidad exclusiva de las autoridades administrativas.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía	12	
	A5 Justicia	2	
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)	4	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	11	
	C2 Responsabilidad	8	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo		
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad	3	
	C8 Participación	2	
	C9 Cooperación y Solidaridad	1	
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	12	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la Ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la Ley.

Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

<p>Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.</p> <p>Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la Ley</p>		
--	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Séptimo

Previsiones Generales

Artículo 131. Facultades privativas de la Federación para el gravamen de mercancías.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.</p> <p>El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.</p>	A1 Libertad		<p>Faculta a la Federación con la respectiva participación entre el Ejecutivo y el Legislativo, sobre la regulación de la actividad comercial relativa a importaciones y exportaciones, cuotas, gravámenes, aranceles, etc., con el fin de establecer equilibrio para el desarrollo y evitar conductas ilícitas, contrabando y derivados, ordenando que en el Presupuesto Público Federal, aparezcan las modalidades y objetivos del caso.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable	1	
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación			
D2 Innovación			
D3 Profesionalización			
D4 Regulación Operativa	2		
D5 Eficiencia			
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Séptimo

Previsiones Generales

Artículo 132. Jurisdicción de los Poderes Federales sobre fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y otros bienes inmuebles destinados al servicio público o al uso común.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la Ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.	A1 Libertad		Esta norma está vinculada a la Seguridad Nacional, otorgando jurisdicción a la Federación, salvaguardando, en su caso la debida participación de los estados.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad		
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad		
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
	D7 Transparencia		
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	---------------------	----------------------------	--

Título Séptimo
Previsiones Generales
Artículo 133. Supremacía constitucional y de tratados.

	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.</p>	A1 Libertad		Declara la calidad de norma suprema a la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados que estén de acuerdo con la misma.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		Sujeta a los estados a su observancia no obstante que en las constituciones locales hubiese preceptos no contemplados o contrarios a la Constitución general.
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad		
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia		
D6 Eficacia			
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Séptimo

Previsiones Generales

Artículo 134. Gestión de los Recursos económicos de la Federación.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>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.</p> <p>Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.</p> <p>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,</p>	A1 Libertad		<p>El contenido de este precepto es de carácter político-administrativo. Por un lado obliga al uso racional y legal de los recursos públicos, y por el otro, obliga a la imparcialidad en su aplicación sin fines partidistas, culto a la personalidad o propaganda con inclinación hacia una corriente política.</p>
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad	2	
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable	4	
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	9	
	C3 División de Poderes		
	C4 Federalismo	6	
	C5 Racionalidad	2	
	C6 Pluralidad		
	C7 Representatividad		
	C8 Participación		
C9 Cooperación y Solidaridad			
D1 Planeación	7		
D2 Innovación	7		
D3 Profesionalización	7		
D4 Regulación Operativa	7		
D5 Eficiencia	7		
D6 Eficacia	7		
D7 Transparencia	7		
D8 Control	8		

financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

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. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales,

<p>los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.</p> <p>Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.</p>		
---	--	--

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	-------------------------------	--------------------------------------	--

Título Octavo
De las Reformas de la Constitución
Artículo 135. Reformabilidad de la Constitución.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
<p>La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.</p> <p>El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.</p>	A1 Libertad		Establece la posibilidad de reformar la Constitución sujeta a la participación de una mayoría calificada del Congreso de la Unión, y por una mayoría simple de los congresos locales. Constituye en la práctica la institucionalidad del Constituyente permanente.
	A2 Igualdad		
	A3 Independencia		
	A4 Autonomía		
	A5 Justicia		
	A6 Dignidad		
	B1 Seguridad (Población)		
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)		
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)		
	B2 Estabilidad		
	B3 Bienestar General		
	B4 Desarrollo Sustentable		
	C1 Legalidad y Legitimidad	2	
	C2 Responsabilidad	2	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	2	
	C5 Racionalidad	2	
	C6 Pluralidad	2	
	C7 Representatividad		
	C8 Participación	2	
	C9 Cooperación y Solidaridad		
	D1 Planeación		
	D2 Innovación		
	D3 Profesionalización		
	D4 Regulación Operativa	2	
	D5 Eficiencia		
	D6 Eficacia		
D7 Transparencia			
D8 Control			

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
---	----------------------------	-----------------------------------	---

Título Noveno
De la Inviolabilidad de la Constitución
Artículo 136. Inviolabilidad de la Constitución.

Texto	Categoría de análisis	Referencias	Interpretación
Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.	A1 Libertad	1	Mantiene la vigencia de esta Constitución y previene contra la inobservancia de las libertades y derechos que la misma establece en el caso de trastorno político.
	A2 Igualdad	1	
	A3 Independencia	1	
	A4 Autonomía	1	
	A5 Justicia	1	
	A6 Dignidad	1	
	B1 Seguridad (Población)	1	
	B1 Seguridad (Bienes Patrimoniales Particulares)	1	
	B1 Seguridad (Soberanía y Bienes Nacionales)	1	
	B2 Estabilidad	1	
	B3 Bienestar General	1	
	B4 Desarrollo Sustentable	1	
	C1 Legalidad y Legitimidad	1	
	C2 Responsabilidad	1	
	C3 División de Poderes	1	
	C4 Federalismo	1	
	C5 Racionalidad	1	
	C6 Pluralidad	1	
	C7 Representatividad	1	
	C8 Participación	1	
	C9 Cooperación y Solidaridad	1	
	D1 Planeación	1	
	D2 Innovación	1	
	D3 Profesionalización	1	
	D4 Regulación Operativa	1	
	D5 Eficiencia	1	
	D6 Eficacia	1	
	D7 Transparencia	1	
D8 Control	1		

A. Valores Fundamentales Fuente del Pacto Social	B. Fines del Estado	C. Principios Democráticos	D. Medios Administrativos para el Cumplimiento del Mandato
--	----------------------------	-----------------------------------	---

ANEXO 2-A
CUESTIONARIO DE PERCEPCION

ANEXO 2 – A

CUESTIONARIO DE PERCEPCION

Estimado colega que compartes conmigo la vocación de servicio público, agradeceré tu ayuda en este ejercicio de comprensión de la vinculación entre la Administración Pública y el Derecho.

Tu colaboración es estrictamente anónima, no hay respuestas correctas o erradas.

José R. Castelazo

1. Sexo

- Hombre
 Mujer

2. Edad

Años cumplidos ()

3. Último de nivel de estudios

- Bachillerato
 Licenciatura
 Maestría
 Doctorado

Otro (especifique)

4. Formación Profesional

5. Ocupación

6. Cargo

7. Dependencia

8. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con cada una de las siguientes afirmaciones?

	En total desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	En total acuerdo
1. El derecho es una condición indispensable de la Administración Pública ¿Lo es?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. El apego al derecho es un signo distintivo de los servidores públicos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. La mayoría de los servidores públicos se apegan a su marco jurídico inmediato en el ejercicio de su función	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. La mayoría de los servidores públicos conocen el marco jurídico que sustenta su función	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. El conocimiento de la ley debe ser una prioridad para los servidores públicos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. ¿Qué tan frecuentemente considera que los siguientes enunciados describen su entorno laboral?

	Nunca	Muy pocas veces	La mitad de las veces	La mayoría de las veces	Siempre
1. Las normas que rigen la administración pública se traducen en bienestar para la comunidad	<input type="checkbox"/>				
2. El marco jurídico regulador de la Administración Pública se ha vuelto obsoleto	<input type="checkbox"/>				
3. El exceso de normas conduce a la parálisis administrativa	<input type="checkbox"/>				
4. La aplicación de la ley en el servicio público es obstáculo para la eficacia gubernamental	<input type="checkbox"/>				
5. La sobrenormatividad complica el accionar de la Función Pública	<input type="checkbox"/>				
6. La subnormatividad complica el accionar de la Función Pública	<input type="checkbox"/>				
7. En la práctica el marco regulador de la Administración Pública es adecuado	<input type="checkbox"/>				

10. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con cada una de las siguientes afirmaciones?

	En total desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	En total acuerdo
1. Es necesario acotar las posibilidades de elusión o evasión de las leyes por parte de los servidores públicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Es necesario acotar las posibilidades de elusión o evasión de las leyes por parte de los particulares	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. A veces es preferible eludir la ley para alcanzar objetivos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. El marco jurídico parece estar diseñado para transgredirse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. El desconocimiento de la ley contribuye a su omisión en la práctica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Entre los principios fundamentales de desempeño del servidor público se encuentran la honestidad, la imparcialidad y la legalidad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

En la última parte del cuestionario señala lo que primero te venga a la mente al pensar en los siguientes conceptos

11. Según su percepción

	Indispensable	Útil	Aceptable	Inútil	Prescindible
El Derecho es...	<input type="checkbox"/>				
La Administración Pública es...	<input type="checkbox"/>				

12. Según su percepción

	Avanzado (a)	Adecuado (a)	Suficiente	Inadecuado (a)	Obsoleto (a)
La Constitución es...	<input type="checkbox"/>				
El marco regulador de la administración pública es...	<input type="checkbox"/>				

13. ¿Qué sentido tiene el Derecho en su tarea cotidiana como servidor público?

14. Espacio para comentarios.

ANEXO 2-B
CUESTIONARIO DE CONOCIMIENTO

ANEXO 2 – B

CUESTIONARIO DE CONOCIMIENTO

Estimado colega que compartes conmigo la vocación de servicio público, agradeceré tu ayuda en este ejercicio de conocimientos básicos sobre el Marco Jurídico que arroja la función pública.

Las respuestas de primera mano son fundamentales para nuestro propósito.

Tu colaboración es estrictamente anónima y con el único fin de investigación.

Muchas gracias
José R. Castelazo

1. ¿Usted es o ha sido servidor público?

- Sí
- No

2. Sexo

- Hombre
- Mujer

3. Edad

Años cumplidos

4. Último de nivel de estudios

- Bachillerato
- Licenciatura
- Maestría
- Doctorado

5. Describa el puesto que tiene o tuvo como servidor público, indique la dependencia (de ser varios, señale el de más alto nivel que ha tenido)

6. En escala del 1 al 10 ¿Qué tanto diría que conoce la estructura básica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

- 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

7. Del 1 al 10 ¿Qué calificación le da al conocimientos que usted posee sobre el marco jurídico que arropa a la Función Pública?

- 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

8. ¿Cómo calificaría su conocimiento sobre las atribuciones que corresponden a los tres poderes públicos según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

- a) Nulo
 b) Básico
 c) Intermedio
 d) Avanzado
 e) De experto

9. Del 1 al 10 ¿Qué tanto conoce usted las normas que regulan su actividad como funcionario público?

- 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

10. Del 1 al 10 ¿Qué tanto conoce las normas que regulan sus responsabilidades administrativas como funcionario público?

- 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

A continuación se presentan algunas preguntas de conocimiento. Recuerda que es un cuestionario anónimo y no tiene fines de calificación individual, sino que los resultados se manejan de manera global y sólo con los propósitos de la investigación. La información es confidencial e impersonal.

11. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones describiría mejor el principal propósito del Derecho?

- Salvar al gobierno
- Proteger a los débiles
- Estudiar la conducta humana
- Regular la convivencia social
- Garantizar las propiedades

12. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones describiría mejor el principal propósito de la Administración Pública?

- Cobrar los impuestos
- Efectuar trámites
- Atender a las necesidades de la ciudadanía
- Sustentar las tareas del gobierno
- Contribuir al cumplimiento de los fines del Estado

13. ¿Cuál de las siguientes frases describiría mejor la vinculación entre el Derecho y la Administración Pública?

- La regulación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad
- Los límites de actuación de las instituciones y de los servidores públicos
- El establecimiento de derechos y obligaciones
- La normatividad de procesos
- La disponibilidad de recursos

14. ¿Cuál de las siguientes frases definiría mejor lo que es la Constitución?

- Es el conjunto de normas de mayor jerarquía
- Es la organización jurídica del país
- Es la expresión jurídico-política del pacto social
- Es la protección de los Derechos Humanos
- Es la expresión de los derechos y obligaciones de los ciudadanos

15. Señale un elemento que contenga en sí mismo la legalidad y la legitimidad

- Don de mando formal
- Liderazgo
- Orden de aprehensión
- Elección democrática
- Uso de la fuerza pública

16. Ordene de mayor a menor la jerarquía de las normas en la siguiente lista, dónde 5 es mayor jerarquía y 1 es menor jerarquía

- Decretos
- Circulares
- Constitución
- Leyes
- Manual de procedimientos

17. Según la CPEUM ¿cuáles son los servidores públicos sujetos a responsabilidades?

- Presidente y representantes de elección popular
- Titulares de mandos medios y superiores de la administración pública
- Todos los funcionarios y empleados de la administración pública
- Jueces de primera instancia
- Personal sindicalizado

18. Relacione los siguientes hechos con el tipo de responsabilidad

	Administrativa	Política	Penal
Enriquecimiento inexplicable	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Nepotismo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Traición a la Patria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. ¿Señale, por lo menos, tres de los principios que deben observar los servidores públicos según la CPEUM? (indiqué con una X en el cuadro de texto correspondiente)

- | | |
|---------------|--------------------------|
| Honradez | <input type="checkbox"/> |
| Integridad | <input type="checkbox"/> |
| Fidelidad | <input type="checkbox"/> |
| Lealtad | <input type="checkbox"/> |
| Eficiencia | <input type="checkbox"/> |
| Eficacia | <input type="checkbox"/> |
| Imparcialidad | <input type="checkbox"/> |
| Objetividad | <input type="checkbox"/> |
| Legalidad | <input type="checkbox"/> |
| Economía | <input type="checkbox"/> |

20. ¿Cuál Secretaría está facultada para dictar las disposiciones administrativas referentes a la Ley de Adquisiciones?

- Hacienda y Crédito Público
- Función Pública
- Economía

21. ¿La vigencia de la Ley de Ingresos de la Federación es?

- Multianual
- Permanente
- Anual

22. ¿Cuál Ley consultaría usted para conocer la normatividad en la asignación de participaciones?

- ¿ Ley de Ingresos de la Federación
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Federal de Derechos

23. ¿Escriba por lo menos tres obligaciones de transparencia señaladas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental?

1

2

3

24. ¿En qué consiste la diferencia entre una Ley General y una Ley Federal?

- Su ámbito de aplicación
- La autoridad que conoce de ella
- El sector social que debe cumplirla

25. Señale en cuál artículo constitucional encontramos descritas las siguientes materias

Rectoría del Estado	<input type="text"/>
Planeación democrática	<input type="text"/>
Municipio	<input type="text"/>
Derechos Humanos	<input type="text"/>
Sujetos de responsabilidades	<input type="text"/>
Seguridad Pública	<input type="text"/>
Elecciones	<input type="text"/>
Estructura de la Administración Pública	<input type="text"/>
Facultades y obligaciones del Presidente	<input type="text"/>

26. Espacio para comentarios.

ANEXO 3 ENTREVISTAS

ANEXO 3

ENTREVISTA I (EXGOBERNADOR, EXDIPUTADO, EXSENADOR Y EXPRESIDENTE MUNICIPAL)

P: Lo que más a mí me interesa es aprovechar tu presencia de cómo ves si el Derecho y el ejercicio de gobierno, del Poder Ejecutivo, la Administración Pública, fundamentalmente, se han acercado, se han distanciado, si la economía le ha ganado al Derecho la pauta de gobierno, si es más bien la demanda social, cualquiera de las preguntas que están aquí pueden servir para la respuesta, pero si no tienes inconveniente se graba.

R: *Te agradezco la confianza, y ojalá te sea de utilidad, yo estoy listo.*

P: La primera sería esa, ¿se han acercado o son relativos? en cuanto al ejercicio del poder desde la Administración Pública.

R: *En el ejercicio del poder es imprescindible tener normas jurídicas, no sólo porque éstas suelen darle eficacia, una correcta instrumentación, sino le dan legalidad y dándole legalidad a la actuación de la Administración Pública le dan legitimidad que es a lo que aspiramos no sólo quienes hemos tenido oportunidad de trabajar al servicio público, sino es lo que demandan justificadamente los ciudadanos.*

De modo que a pesar de que ha habido épocas como de encuentros y desencuentros o de distanciamiento entre Derecho y Administración Pública, ambos tienen un carácter instrumental.

Yo me atrevería a introducir una disciplina más en esta respuesta, la política, es decir, la política que entraña la toma de las grandes decisiones, la orientación de la acción pública tiene que valerse al menos de estos dos instrumentos, del entramado jurídico, del andamiaje jurídico que decía da solidez a los actos de gobierno y de la Administración Pública que es la que operacionaliza la toma de estas decisiones.

De modo que me parece que el vínculo es indisoluble y en un escenario ideal tendría que haber una relación armónica de mutuo aprovechamiento, de mutua alimentación, es decir, hacer las veces también de insumo para el desarrollo eficaz de la acción gubernamental acertada, de la acción gubernamental precisa que va a transformar positivamente la vida de las personas.

Yo quisiera de una vez hacer un planteamiento, no creo, por eso introduje el elemento de la política, en las administraciones públicas neutrales, la Administración Pública a pesar de ser, como dije, instrumental, se desarrolla a partir de una visión, incluso de una expresión de filosofía política, en consecuencia, la Administración Pública crece, decrece, se orienta o tiene en algunas áreas especial robustez o elementalidad, de acuerdo a una visión política.

Para cerrar, la Administración Pública y el Derecho deben estar permanentemente vinculadas como disciplinas del saber humano y deben asumir su condición instrumental de las decisiones.

Cuando el Derecho parece insuficiente para que la Administración Pública sea eficaz, hay que transformar el Derecho, y cuando el Derecho sea puesto al día, cuando el Derecho sea aggiornato, para usar un extranjerismo que creo que se aplica, la Administración Pública se tiene que perfeccionar, se tiene que adecuar, se tiene que adaptar.

La Administración Pública y el Derecho no entrañan o no son un fin en sí mismo. El Derecho resguarda valores y la Administración Pública también.

P: En toda la experiencia que tú has tenido con el gobierno ya sea como ejecutivo o como legislador ¿cuál es tu diagnóstico no personal, sino institucional, con respecto a la vinculación entre el Derecho y la Administración Pública, cómo lo ven los colaboradores, cuáles son las principales dificultades que pueda tener el gobernante porque sus colaboradores o porque sus instituciones no se apegan o no tienen esa vocación de apegarse a la legalidad?

R: *Creo que cuando hay, por ignorancia o por intención, por una decisión deliberada de alejarse del Derecho se corren serios riesgos. Cuando hay buena intención y lo que se detecta es insuficiencia normativa, lo que hay que hacer es proveer de suficiencia normativa, por eso el Derecho no debe ser, por naturaleza, estático y si en algún momento, para no hablar del mundo ideal, sino el mundo de todos los días, decía, hay desapego al Derecho por ignorancia o por mala fe, lo que hay que hacer es tener mecanismos suficientes para volver al cauce jurídico.*

La norma no puede constituir un obstáculo para la eficiente marcha de la Administración Pública. Insisto, cuando alguien de buena fe sabe que el Derecho está siendo un obstáculo, insisto, tiene que depurar el Derecho, o cuando el Derecho es insuficiente tiene que proveer Derecho, pero el Derecho es más temprano o más tarde un elemento insustituible en la acción de gobierno.

Si lo que se quiere dar, como dije, es no sólo impresión de legalidad, sino de legitimidad que es a la larga donde descansa, donde está basado el ejercicio de un buen gobierno.

P: Estoy de acuerdo en todo lo que has dicho, pero ¿cuál es la experiencia, no has tenido tú personalmente o el grupo de colaboradores más cercano que subsidiar a muchos funcionarios que o no conocen o no tienen apego, y no es que sean de mala fe, o no solamente ignorantes, sino que menosprecien la importancia del Derecho en la toma de decisiones?

R: *No, yo por el contrario lo que he advertido es, quizás sea porque en mis posiciones que han sido tradicionalmente con las más de estas de mando, no puedo permitir que nadie menosprecie el Derecho, más bien me he dado cuenta de lo segundo, de la insuficiencia del Derecho, es decir, hay veces que me parece que hay decisiones basadas, insisto, o con base en criterios políticos, en criterios de carácter social que para proveerse, que para tomarse, que para desarrollarse, parece que les hace falta algo.*

¿Qué les hace falta?, insisto, normatividad. Se trata más bien de proveer esa normatividad, de que donde no exista se cree. Voy a dar dos ejemplos muy concretos, el ayuntamiento.

Los ayuntamientos tienen al alcance de la mano la posibilidad de modificar los reglamentos porque los reglamentos los aprueba el ayuntamiento y en este país quien gana la elección en el ámbito municipal gana la mayoría, es decir, no obstante que la Constitución obliga a la existencia de ayuntamientos plurales en algunos casos síndicos y en todos los casos regidores, siempre el que gana la mayoría de votos gana la mayoría en el cabildo.

Lo digo porque con criterio práctico no cuesta ningún trabajo proveer un reglamento o una norma reglamentaria que no existía y, sin embargo, hay insuficiencia, el aprovechamiento de la facultad reglamentaria es muy menor, es escaso.

Hay veces que la decisión que se toma es de suyo buena o parece serlo, pero enfrenta un problema de débil instrumentación o estar en los linderos de la ilegalidad y puede ser o es frecuentemente combatido ese acto de autoridad y también es frecuente que le ganen, que el particular le gane al gobierno un juicio por un débil fundamento, por la débil fundamentación de la decisión pública.

Lo he platicado con quienes están a cargo de este tipo de revisiones jurídicas, de los tribunales de lo Contencioso Administrativo, es decir, de las constancias de autos se desprende que hay una decisión correcta o que es de suyo positiva, pero el fundamento es débil o la argumentación de la autoridad es débil, es confusa, es obtusa, en consecuencia, le tienen que dar la razón al particular.

Más bien, insisto, lo que creo que suele faltar es un entramado jurídico fuerte, puesto al día, esto es otra cosa muy importante, porque la vida en comunidad evoluciona con una gran rapidez, se hace más compleja. Cuando la norma se queda rezagada ya no sirve, es vigente, o sea, tiene la fuerza jurídica respectiva, pero padece de debilidad normativa.

P: Podríamos hablar de que hay la necesidad de un Derecho Público muy dinámico.

R: Sí, hay la necesidad de poner al día...

P: Todo el tiempo.

R: *Todo el tiempo de que sea un proceso permanente la revisión del marco jurídico, digamos del Derecho Público en lo general y subrayadamente del Derecho Administrativo para referirnos a la Administración Pública.*

P: Por ejemplo no hay un observatorio de aplicación del Derecho Público, específicamente el administrativo, hay un efecto. Hay casi cien mil sancionados en la Administración Pública federal, centralizada y también descentralizado paraestatal de 2006 a 2012, prácticamente cien mil sancionados.

Muchos de ellos de faltas administrativas, luego menos de responsabilidad civil, menos penal, pero son cien mil, por tanto, esto habla o de un desconocimiento del Derecho o de una mala fe, una negligencia.

R: O de un desdén.

P: Exacto, menosprecio o desdén. Ahí tenemos que hacer algo, no puede haber 42 mil servidores públicos que pertenecen al servicio profesional de carrera por el momento que son de enlace al director general, no puede haber esa cantidad de sanciones o no se pueden explicar nada más por un combate a la impunidad, sino realmente porque no hay forma de cómo hacer cumplir la ley.

Es una cuestión muy interesante que podríamos abordar en un programa de formación de personal de alto nivel en la Administración Pública y no solamente federal, sino estatal y municipal, para que no incurran en responsabilidades o por falta de Derecho, por debilidad de normas, o en esencia de las mismas, o bien, por desconocimiento, o bien, por desdén como tú le llamas.

El asunto es interesante porque no se convalida con la teoría, la teoría de la Administración Pública o del Derecho Público administrativo está muy bien, está muy bonito, pero a la hora que tú tienes cien mil sanciones, qué bárbaro, dices: ¿en qué país estamos viviendo o qué estamos haciendo? ¿Estamos aplicando un Derecho o el Derecho para paralizar a la Administración Pública o para hacerla caminar a la Administración Pública?

Hay vacíos, hay fronteras que no se han explorado y a eso me gustaría mucho tener tu opinión.

R: *Yo creo que este fenómeno es mucho más complejo de lo que parecía. A mí me parece que hay que hacer un ejercicio de disección porque hay variables, me puedo atrever a decir que en estos cien mil servidores públicos sancionados no hay homogeneidad, algunos parecen ser obvios, primero.*

Quizás revela, este es un comentario general, preliminar, la necesidad de una mayor profesionalización de quienes toman estas decisiones, no obstante que hay un principio jurídico que no es privativo de ninguna rama del Derecho, es un principio del Derecho, sin adjetivo, Derecho en general, el desconocimiento de la ley no exime su cumplimiento.

Yo le puede decir: oye, pero no lo sabía, ni modo, además. Pero esto pudiera ser tolerable, aceptable en el caso de un particular, en el caso de un servidor público es inaceptable porque se parte de la base, y a veces las evidencias nos dicen que la base es falsa o hay una premisa equivocada, se parte de la base que todos para ser contratados debieron acreditar su capacidad o la idoneidad para el cargo.

Eso obliga a hacer más cuidadosos en la selección del personal, eso obliga a que una vez seleccionado el personal si se pretende elevar el nivel de la Administración y la calidad del servicio público, se tiene que profesionalizar, se tiene que incluir a todos en programas intensivos, inteligentes, bien diseñados, prácticos de capacitación.

En esa disección de la que hablé. Seguramente hay casos en que las sanciones producto de una desesperada decisión del servidor público que pretende salir de la asfixia normativa, es decir, esa hipótesis no la planteamos, yo hablé de que en mi caso hubo casos o en mi experiencia hay casos de insuficiencia normativa, es decir, falta norma, pero esa es asfixia.

El servidor público en el afán de cumplir con un propósito superior puede tomar una decisión que puede estar en los límites de la legalidad, pero que es práctica, que es positiva, que da resultados.

P: Resuelve.

R: Insisto, puede ser una razón, es decir, como la norma está paralizando a la Administración Pública, está haciendo más compleja de lo debido, prescindiendo de la norma, no deja de tener una especie de explicación práctica, aunque es a todas luces indebida, pero ahí lo que tendríamos que hacer así como en el otro apartado hablé de la necesidad de desarrollar normativamente, también la depuración puede obligar o llevar, puede conducir a la prescindencia, es decir, a prescindir de ciertas normas que no están siendo útiles para una gestión eficaz.

Ahora, otros seguramente conociendo el alcance de la norma insistieron en ello, deshonrando el compromiso de apegarse a la legalidad. No es un requisito formal solamente, es decir, no es una solemnidad, la norma constitucional que obliga a los servidores públicos a protestar el fiel acatamiento de la ley, de la constitución y de la legislación derivada de ella.

Lo que simplemente diría a manera de cierre, es que en esos cien mil casos vale la pena ver, diríamos cuál es la recurrencia de ciertas hipótesis, es decir, a mí me parecería un poco aventurado catalogar a los cien mil como llanos incumplidores de la ley por idénticas razones, porque sirve la detección de las razones.

Esa disección de la que hablo hay que hacerla con bisturí, es decir, no hacerla grosso modo, es una disección cuidadosa, decía yo, neurocirugía casi porque descubrir las razones frecuentes del desempeño ilegal o la decisión ilegal te lleva de la mano a la provisión de las medidas preventivas.

¿Qué pasó, cuál es el denominador común o cuál es la constante o cuáles son las dos o tres variables más frecuentes? Repito, detectando la razón se puede llegar a implantar un mecanismo de corrección y prevención.

P: Hablando de simplificación que le llaman tramitología o tramitopatía, hablando de simplificación lo que hizo el gobierno actual hace algunos años que le llamó la poda de trámites, de la bolsa de trámites sacó 16 mil trámites y quedaron vigentes otro tanto.

El criterio fue que si tú eras secretario de Estado te decían: señor Secretario tiene hasta 30 días para decirnos cuáles de los trámites los quitamos. Y ese fue el criterio, pero no fue un criterio ni técnico, ni administrativo ni de Derecho, porque para suprimir algún trámite tiene que haber una razón administrativa y jurídica.

R: No necesariamente jurídica, eso creo.

P: Tiene que haber una justificación.

R: *Eso sí. Yo creo que detrás de una supresión, tiene que haber una racionalidad, más bien la manera de instrumentar la cancelación del trámite ya puede ser esa sí, diríamos llámese de una decisión del superior o un cambio a una norma de acuerdo a su jerarquía, cambio de una circular, voy de abajo para arriba, cambio de un reglamento o cambio de una ley.*

P: De manuales...

R: *Me refiero lo que debe de haber detrás de una decisión es racionalidad, la forma de cancelar el trámite es de acuerdo a la naturaleza del mismo, el trámite está en la ley hay que cambiar la ley, el trámite está en el reglamento, cambiamos el reglamento. El cambio está en una circular, cambiamos la circular. ¿El cambio depende de una simple decisión casuística del titular del área?*

P: Claro, hay que ver cuál sería la racionalidad aplicable a cada caso. El asunto es que no se dio el caso de la racionalidad, sino simplemente se explicó de una manera bastante trivial, desde un punto de vista jurídico y administrativo, de esas dos visiones.

La simplificación es una consigna de una forma de hacer las cosas más rápido y mejor. Cómo simplificamos para hacer más eficaces, para hacer más eficientes y para servir mejor a la sociedad. Ese es un punto muy específico.

R: *A mí me parece que detrás de esa decisión hay una buena intención y un deseo de que la Administración sea más ágil y que al particular, que al final es al ciudadano que es a quien la Administración le sirve, le resulte más sencillo acudir a la Administración.*

P: Y, además, más amigable con toda la nueva tendencia del gobierno electrónico, etcétera.

Y aquí el punto y ya para terminar, para ya no quitarte tu tiempo ¿cómo hacer coincidir varias voluntades en un nuevo espacio público? Porque el espacio público está orientado a una mayor participación de la sociedad organizada y a una mayor participación del ciudadano en lo particular y que sea una corresponsabilidad gobierno, sociedad, ciudadano que el espacio público sea de todos para todos.

Eso requiere de una normatividad nueva. En materia económica se ve muy claramente la Ley de Asociaciones Público Privadas, el reglamento de la ley. ¿Pero cómo conciliar el interés general con el interés particular, tanto del empresario o del productor social, como del ciudadano en lo particular?

El interés general debe prevalecer sobre todos los demás, sin embargo, tiene que hacerse participativo de muchas formas. Pongo un ejemplo del domingo pasado, cómo decidir lo que se llama el presupuesto participativo que tienen las delegaciones del D.F. con la sociedad organizada por cuadro, por colonia para saber hacia dónde se orientan los recursos, hacia qué obra pública se orientan los recursos que tienen las delegaciones.

Está muy mal instrumentado porque lo que tú dices tiene una insuficiencia normativa tremenda porque quién es el responsable del manejo del presupuesto, primero y segundo,

en caso de que algo salga mal a quién se lo imputamos y, tercero, el asunto del espacio público lo tenemos que cuidar todos, pero el espacio público no me refiero nada más a un parque o una calle, sino el Internet ya también es un espacio público y hay todo un Derecho nuevo en cuanto al uso de las redes y el uso de la cuestión satelital.

Estamos en un problema serio en el país de cómo regular las concesiones de radio, televisión, estamos en las puertas de un nuevo Derecho Público, no podemos aplicar más que los principios del Derecho Público en función del interés general, pero hay un nuevo Derecho Público o no lo hay. ¿Cuál es tu opinión?

R: Por supuesto esta fenomenología es muy compleja y nos puede conducir a la confusión, hay que tener mucho cuidado. La Administración Pública no es de los particulares, o sea, en la toma de decisiones cada vez más tiene que haber opinión de los particulares, pero la responsabilidad final de la acción de gobierno es del gobierno, porque entonces se pierde uno de los principios básicos de cualquier organización gubernamental que es el principio representativo.

¿Quién gobierna, cuidado, el gobierno o las autoridades, los responsables de la toma de decisiones? Toman decisiones solos, pero no aislados, sí, escuchan, escuchan o por voluntad política o porque así lo prescribe la ley o por las dos cosas, es decir, porque quieren y porque lo ordena la ley, tratan de encontrar dónde está el consenso, tratan de hurgar por todos los mecanismos posibles qué es lo que la gente está esperando.

Pero, insisto, cuidado porque entonces no juguemos con esto que nos puede llevar a la demagogia, o sea, hay una que yo llamaría acción gubernamental que sólo es del gobierno. En estas tendencias nuevas hay otra que llaman acción social que es también puramente particular, de los particulares yo diría organizados...

P: No de cualquiera.

R: Eventualmente de cualquiera, tendrá más peso, más densidad una opinión de mucha gente, pero es tan respetable una, claro, alguien puede decir una opinión vis a vis, cientos o miles. La acción gubernamental y la acción social generan la llamada acción pública, es decir, la acción pública no es privativa del gobierno, es la suma afortunada, inteligente, racional de lo gubernamental y lo social, pero, insisto, yo diría, cuidado de no caer en el juego de la demagogia.

En el afán de esto es que el espacio público, sé que no es sólo un parque, una calle, el espacio público es un concepto. El espacio público debe ser un sitio donde todos, autoridades y ciudadanos se sientan cómodos para opinar y haya mecanismos eficaces de comunicación para que las opiniones sean útiles y no se convierta en un ruido o en un diálogo de sordos.

Pero al final, cuidado, insisto, la Administración Pública es del gobierno, o sea, creo yo que no hay que caer en la tentación de que todo hay que abrirlo a la sociedad. La Ley de Asociación Público Privadas, claro, está muy bien. Cada vez hay mayor incidencia, hay esquemas de financiamiento privado para hacer obra pública, sí, nada más que la norma es de Derecho Público.

Me parece un poco exagerada la nota de decir: necesitamos un nuevo Derecho Público. Necesitamos actualizar el Derecho ¿cuál? todo, pero esto no es de hoy, es decir, no es un asunto de moda y no puede decirse que hoy se inicia la renovación del Derecho y dentro de tantos años se acaba, la renovación del marco jurídico debe ser una tarea permanente.

Obviamente las leyes, no todas y hablo de todas las materias públicas y privadas o del llamado Derecho Social, no corren en sentido figurado de manera paralela y a idéntica velocidad. Hay códigos, uno, con nombre y apellido, el Código de Comercio que aunque está la mayor parte de su contenido ya se ha sacado del mismo y se han creado leyes particulares, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.

Pero el Código de Comercio, diríamos el original está promulgado por Porfirio Díaz, que está vigente hoy, hablo del Derecho Privado, que el Derecho Mercantil es Derecho Privado.

Hay normas que requieren una urgente actualización, pero yo creo que es un poco exagerado hablar de que se requiere un nuevo Derecho Público, se requiere poner al día las leyes que hagan falta.

De acuerdo a una actual, moderna, vanguardista, insisto, filosofía política y filosofía jurídica. ¿Por qué reivindico tanto lo político? porque a la larga el Derecho no hace sino convertirse en la expresión jurídica de una decisión política.

Dice Manuel Aragón, uno de los especialistas en Derecho Constitucional más actuales: La Constitución es la expresión jurídica de la democracia, o sea, la democracia es un concepto político, cómo hago que un concepto político tenga vigor, tenga fuerza de ley, convirtiéndola en norma.

Insisto, más que hablar de un nuevo Derecho Público, hay que actualizar los apartados del Derecho Público que haya lugar. ¿Cuáles? No sé. ¿Cuántos? No sé. Y otra, hay que evitar el culto a la ley, es decir, es que la ley es así como intocable, a la Constitución que es la ley de leyes, la Constitución no se puede tocar ni con el pétalo de una iniciativa o de un decreto. Por favor.

Por eso a mí no me escandaliza. Oye, es que la Constitución ha tenido tantas reformas, ha tenido las que se han necesitado y si necesita más, tendrá más en el afán de que el Derecho no se rezague.

P: Por eso hay el Constituyente Permanente.

R: El poder revisor de la Constitución que yo no estoy tan de acuerdo en llamarle el Constituyente Permanente, es un concepto de Tena Ramírez.

¿Por qué? una cápsula jurídica, porque el Constituyente cuando hizo la Constitución se acabó, no hay un Constituyente Permanente, insisto, el constituyente cuando hizo la Constitución se deshizo y no hay más. ¿Qué si hay?, un poder revisor de la Constitución.

¿Quién lo establece? La Constitución. ¿Para qué existe? Para que la Constitución no sólo tenga vigencia, ojo, es una cosa jurídica, tenga positividad, el vigor lo da la fuerza de la propia ley, pero puede una ley estar en vigor, pero no ser útil, nadie le hace caso, está rezagada, entonces pierde positividad.

¿Dónde está lo ideal? Que esté vigente y que sea positiva, es decir, que se use, que haya la convicción de que la ley es buena. ¿Qué hay que hacer como ejercicio permanente de la Administración Pública, de los legisladores y de todos quienes ejercen el poder público?, someter a revisión permanente el marco jurídico, subrayadamente el marco jurídico público.

¿Por qué? porque al final hay una regla del Derecho Privado. La voluntad de las partes es la suprema ley de los contratos. Nosotros podemos pactar lo que sea, aunque no esté en la ley, nada más con que no esté contra la ley; en cambio, el Derecho Público es más limitado, el Derecho Público obliga a los operadores jurídicos del Derecho a hacer sólo lo que la ley expresamente les autoriza.

Claro, otra vez a la política, cuando hay una nueva visión de la política, esta visión y que además se da por ciclos...

P: Muy marcados...

R: *Sí, cuando hay una nueva visión de la política ¿qué pasa?, que cuando se traduce la política en normas jurídicas impacta a muchas leyes y no hay que temerle a la modificación del marco normativo.*

P: *¿Usted estaría de acuerdo con acostumbrarnos a una modificación constante, permanente en busca siempre de un marco jurídico vigente y positivo?*

R: *Totalmente de acuerdo. Yo diría, la idea de decir constante y permanente puede dar también la impresión de inestabilidad. Yo diría, cuando se necesite, es decir, no convertirlo en una actividad febril, no quisiera dar en mi respuesta esa impresión, es que modificar la ley se puede convertir en una actividad febril, es decir, me anda por modificar la ley, no.*

¿De qué se trata esta materia? Revisemos el marco jurídico, ¿es un obstáculo que está asfixiando? Quitemos los obstáculos, depuremos. ¿Es una ley blandengue que es tan simple acceder a ella que le va a generar inseguridad al ciudadano, al gobernado? Cuidado, me fui a los dos extremos ¿es una sobrerregulación que llegue hasta la asfixia o una lacónica regulación que dé debilidad, que genere debilidad institucional?

Ni la una ni la otra. Y si alguien me dice: Oye ¿y cuál es el exacto? Es como buscar la piedra filosofal, hay que hacerlo, y un elemento más que se me estaba olvidando que no es menor en el trabajo de la Administración Pública, la Corte.

Hablo de la Corte como máximo tribunal que al final va a ser la instancia que va a decirle al legislador que hizo la ley y a la Administración Pública que es la instrumentadora de la ley si lo está haciendo bien, a los dos, que me parece correcto en este republicano y razonable instrumento, o mejor dicho, diseño de equilibrio de poder, uno hace la ley, el otro ejecuta con la ley y el otro verifica la constitucionalidad de la actuación de los dos, del que da el

marco de referencia y del que usa ese marco de referencia para trabajar en la vida de todos los días.

De entre los tres y con ello termino esta parte, el que tiene más prolífico trabajo, más intensa actividad es la Administración Pública.

P: Y todo esto está situado en el espacio teórico, ahora ya en la práctica ¿cómo permear este conocimiento y estos conceptos ya si el servidor público para que entienda la utilidad de su trabajo, su momento, cómo aporta la labor que hace cada uno de ellos hacia los espacios de confianza y de paz social?

R: Yo insisto en la profesionalización en que el reclutamiento del personal sea exigente sin hacerlo inaccesible, es decir, que haya idoneidad entre la persona y el cargo, y en una labor permanente de capacitación, porque si estamos hablando de la razonable puesta al día del marco jurídico, debemos de hacer que nuestros servidores públicos tomadores de decisiones conozcan, ojo, no sólo el texto de la ley, sino la intención detrás del sentido...

P: Concientizar esos sentidos.

R: La intención detrás de la norma ¿cómo? con un trabajo permanente. Y esto me lleva a decir algo que no es ni jurídico ni político ni nada, que parece hasta retórico y naif, ver como creo que debe verse, por lo menos así lo he concebido siempre en mis más de 30 años de servidor público, que el ejercicio de esta delicada tarea es de verás una vocación, es mucho más que un empleo, lo es, es decir, es una manera de ganarse honradamente la vida, pero es un empleo que obliga a tener vocación.

Esto tiene que ver casi como una cuestión intimista, yo ya estudié tal o cual cosa, estoy listo para servir, la pregunta honrada que tendría que hacerse es: ¿esto es para mí? Yo voy a ser un contribuyente de una Administración Pública eficiente, ágil, sencilla, eficaz. Por eso la Administración Pública es mucho más que un empleo.

P: Hablando de los servidores públicos de manera general ¿qué calidad de servidor público tiene actualmente México? Veámoslo de una forma muy práctica, quizá, del 1 al 10.

R: Es que me parece, todas las generalizaciones conducen a un error porque cualquiera que sea la respuesta es subjetiva, porque es muy fácil decir tales, cuando hay cientos de miles, es más millones de servidores públicos, hablo de todos los ámbitos de gobierno, sector central, entidades paraestatales, gobiernos estatales, municipales.

Es muy arriesgado y la generalización sería injusta. Yo lo que creo es que en todas partes hay de todo, pero una Administración Pública o la titularidad de una nueva Administración Pública porque además en la Administración Pública siempre hay alguien al frente. Quien llega al frente de la Administración Pública en un ámbito municipal, estatal o federal debe de estar apercibo o debe saber con claridad qué tipo de servidor público quiere o qué tipo de Administración Pública quiere encabezar.

Porque, insisto, la Administración Pública además de que tiene elementos técnicos como parte del herramental para trabajar, tiene muchos otros que hacen la diferencia, es decir,

no basta cumplir un horario, no basta presentar una declaración patrimonial que son algunos de los muchos requisitos de orden formal.

El servidor público tiene que imbuirse de un espíritu, por eso llamo vocación. La vocación, jugando con las palabras y la etimología, la vocación o vocacio quiere decir llamado, es decir, quién considera que está llamado a eso o quién responde a ese llamado de manera honrada y cierta.

No es sólo un empleo, es mucho más que eso, así lo pienso con alguna dosis de idealismo porque creo en la Administración Pública y creo en la capacidad transformadora de la Administración Pública como instrumento igual que el Derecho, como instrumento de la política.

P: Una última reflexión. La democracia llamada participativa es esta que da mucho lugar a la demagogia y al manipuleo tipo Venezuela por ejemplo u otras latitudes para no hablar tipo Argentina o aquí mismo tipo México en muchas latitudes.

¿La llamada democracia participativa va en contra de la democracia representativa o se pueden conciliar?

R: *Se pueden conciliar. Yo creo que lo público, para usar una expresión de Cosío Villegas tiene que ser cada vez más público, en consecuencia, creo que la democracia representativa es desde el punto de vista práctico, inevitable, o sea, cómo podemos juntar ya no digas a cientos y tanto millones de mexicanos, sino en una comunidad por más pequeña que sea, a todos en el mismo lugar para deliberar y tomar decisiones.*

El ejercicio democrático del poder es representativo, ahora, hay un desgaste mundial, ustedes lo saben mejor que yo, tú lo has dicho y estudiado, de los políticos y los partidos políticos y, en general, de los representantes.

El PNUD, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en sus estudios frecuentes ha registrado insatisfacción hasta con la democracia misma. Lo que tiene que haber es cada día más canales de participación que coexistan, que convivan con el ejercicio representativo del poder.

Hay el presupuesto del que hablabas, o como algunas figuras cercanas a lo plebiscitario, no todo, pero algunas decisiones trascendentes, sometámoslas a la consideración de la gente, o la iniciativa popular que puede ser una manifestación.

Yo no sé si al final ustedes legisladores me van a hacer caso o no, pero les pido que revisen esta propuesta y que lo ventilen públicamente. Elemento indispensable de la democracia representativa que tiene visos, está en las frontera de la democracia participativa es la rendición de cuentas y la transparencia.

Yo que soy representante tengo que transparentar mis decisiones y tú que eres el representante tienes acceso a ellas y con base en el acceso a esa información me puedes llamar a cuentas, o sea, no es un cargo público, no debe ser el otorgamiento de un representante de seguridad pública, ni una patente de corso, ni algo de la fatalidad, o sea,

ya no puedo hacer nada, no, ya lo hice y, eventualmente como ciudadanos mayoritariamente o algunos se equivocaron y no podrían decir: esta es una fatalidad, ya ni modo.

Si creo que me equivoqué lo que voy a hacer es pedir más rendición de cuentas, es tomar o hacer uso de espacios para que el representante sepa lo que pensamos de su gestión. Por eso me parece que son perfectamente compatibles, aunque, insisto, la democracia representativa es desde el punto de vista quizás no sólo jurídico, lógico, sino práctico, es inevitable.

No todos pueden participar en la tarea de gobierno, insisto, hasta físicamente, ahora las ágoras modernas están en Internet.

P: Donde no nos equivocamos nosotros fue en venirme a visitar.

--- 0 ---

...

ENTREVISTA II

(EX GOBERNADOR, EX LEGISLADOR, EX SECRETARIO DE ESTADO, EX EMBAJADOR)

P: Digamos que la primera pregunta sería para mi gusto y aprovechando tu gran experiencia, es desde que tú entraste al servicio público hace ya algunos años, no pretendo saber cuántos, si la vinculación entre Derecho y Administración Pública se ha fortalecido o se ha alejado.

¿Cuáles serían, digamos, los elementos que nos permitirían tener una visión al respecto? Pienso muy rápidamente que hay elementos políticos en donde por necesidad de gobernabilidad y de gobernanza, como hoy se le dice, el Derecho ha jugado un papel secundario frente a ciertas decisiones, o bien, en la economía algunas decisiones económicas, algunas decisiones por ejemplo de carácter emergente donde si llega una tormenta “x” y hay que comprar ciertos enseres, materiales, bienes, no lo vamos a someter a una licitación.

Ahí la propia ley establece sus excepciones. Más o menos la pregunta es: ¿qué tanto se ha acercado o se ha alejado el Derecho de la función pública?, porque es algo que preocupa a muchos estudiosos y practicantes. Esa es la pregunta, el alejamiento, el acercamiento, la conciencia.

R: *Frente a esta pregunta yo te pediría la oportunidad de hacer una referencia teórica para derivar en los comentarios de orden práctico que tú has venido señalando y que están incluidos en las preguntas.*

Pero siento, yo personalmente, que es imposible abordar estos temas en la praxis administrativa, sin hacer una referencia al aspecto más general de carácter teórico, pero no por teórico menos importante entre función pública y Derecho.

Yo debo decirte que desde hace casi cien años ha estado presente la polémica entre Derecho y Administración Pública. ¿En qué sentido? En el sentido de que para una muy importante corriente de pensamiento en materia de Administración Pública, la inclinación fundamental consiste en estudiar a la Administración Pública desde el punto de vista de lo que hoy se llama el Buen Gobierno, la gobernanza.

Y en un aspecto fundamental que se enfatizó mucho a finales del pasado siglo, en los últimos 20 años del pasado siglo y que ahora no se oye tan frente, pero ahí está totalmente asomando la cabeza, que es la función pública como el campo propio del management.

En cambio, la otra corriente que es una corriente más bien de los países que tienen derecho escrito, constituciones escritas que provienen del Derecho Romano y ya más cercanamente el Derecho Francés y Alemán, la Administración Pública en buena medida es el estudio del Derecho Administrativo.

Si tú sabes Derecho Administrativo sabes Administración Pública, porque el Derecho Administrativo es el continente de la materia sustantiva que es la Administración Pública. Eso ha dado paso a una polémica que tiende a no estar presente ya tan intensamente en

estos años, pero que a mí junto con las gentes de mi generación nos tocó y muy intensa entre el pensamiento administrativista que parte de la definición de Administración Pública como el Derecho Administrativo en operación.

Y la Administración Pública entendida en la forma anglosajona que es el management, es la administración gerencial, pero esa dicotomía llegó a tener momentos álgidos. Me tocó vivir en el Instituto Internacional de Administración Pública las profundas discrepancias de los miembros del Consejo y los académicos de formación anglosajona versus la formación clásica de los administrativistas europeos.

No puedo olvidar un comentario de Gigebra, primero fue un miembro de muy alto nivel del Consejo de Estado francés, pero además fue presidente del Instituto Internacional y durante años la figura señera del Instituto Internacional de Administración Pública.

Decía, bueno, ustedes pueden creer—se refería a los miembros del Comité Ejecutivo—estuve en una universidad americana muy prestigiosa, me invitaron a que viera yo sus programas de Administración Pública y ustedes no podrán creer, como yo no pude creerlo en su momento, que en los programas de Administración Pública de maestría y de doctorado en las universidades norteamericanas, en estas universidades no se enseña Derecho, no había una sola materia jurídica, todo era management, estadística, metodología, métodos analíticos.

La que antiguamente llamábamos administración de personal, administración de recursos humanos, etcétera, pero el Derecho no aparecía por ningún lado como forma de enseñanza, es que esto es impensable entre nosotros, decían los franceses.

Para nosotros la Administración Pública es el Derecho Administrativo que cada vez ocupa un campo mayor del Derecho entre el funcionamiento y operación. Atrás de lo que aparentemente son preguntas de carácter práctico está la gran dicotomía y polémica entre si la Administración Pública es management sola o es el estudio del marco jurídico en la función pública. Y ese marco jurídico no es otro que el Derecho Administrativo en todas sus ramas que se desprende del Derecho Constitucional.

Sin embargo, en los últimos años por qué la polémica ha disminuido. Esta es mi opinión personal porque se ha desarrollado una disciplina paralela que ésta sí recoge, por necesidad, no por gusto, recoge estas dos grandes ramas del enfoque administrativo.

¿Cuál es esa disciplina? Se llama Políticas Públicas. En Políticas Públicas que es ya la aplicación de una decisión administrativa no puedes ignorar el marco jurídico porque entonces no funciona para nada.

Yo lo que sugiero es que se haga una referencia a la teoría, esto que estoy analizando, para darnos cuenta tanto por qué en algunas administraciones públicas comparadas internacionales hay una gran dosis de la estructura jurídica administrativa y por qué en otras no, se van hacia los otros campos, el campo del management, del Buen Gobierno, de la nueva gerencia pública, etcétera que ni mencionan al Derecho en sus planteamientos.

Ese es un aspecto de orden teórico, lo complemento rápidamente con lo siguiente. La Escuela Nacional de Administración, la ENA en Francia, surgió sobre cuatro pilares, estudiaban Derecho Público, era una de las patas de la mesa, se estudiaba Gerencia Pública, management, y se estudiaba Macroeconomía, es decir, eran las tres patas de una mesa.

P: *¿No había relaciones internacionales para la cuarta pata?*

R: *No como tal, es decir, no era el interés de la connacional porque las relaciones internacionales caen en el campo de la ciencia política.*

Ahora el tema de Políticas Públicas ya aparece vigorosísimamente en todos los currículos académicos de cualquier parte del mundo, porque Política Pública significa la toma de decisiones para la aplicación de los grandes objetivos del Estado, por una parte y del gobierno en turno que encabeza el Estado.

No puedes tener una disciplina de Política Pública sin que quienes la van a concebir y a aplicar que son los servidores públicos, la clase más alta, incluyendo los directivos, ejecutivos de orden medio, si se les ocurre aplicar una política de orden público, de política pública sin tomar en cuenta el Derecho, se estrellan contra un muro más temprano que tarde.

Dicho eso nos explica por qué este señalamiento tuyo del alejamiento o el acercamiento porque mucho depende del tipo de Administración Pública y de servidor público que está en la función el que tome o no tome en cuenta al Derecho Administrativo.

Tú pusiste un ejemplo muy claro, el presidente municipal es el responsable de aplicar el artículo 115, pero no lo conoce porque la Ley Orgánica Municipal de todos los estados es una de las leyes que partiendo de la Constitución local y de alguna otra legislación local más amplia, lo que hace es darle vida al contenido del 115.

Tú puedes ser presidente municipal y no conocer el 115 porque estás inmerso en la Ley Orgánica Municipal que es la que sí se desprende y no puede contradecir al 115, no puede haber una legislación local que diga: No, el predial dice que es de los municipios, aquí no lo vamos a hacer, porque los municipios no están preparados, lo vamos a hacer vía el Estado o vía un outsourcing. Eso no se puede.

¿Por qué? porque la Constitución está por encima de los demás, por tanto, la Ley Orgánica Municipal no puede ser anticonstitucional, esto explica por qué dices bien dos mil presidentes municipales nunca han leído el artículo 115 porque su instrumento de trabajo no es el 115, pero sí las leyes orgánicas del municipio.

Dicho esto mi respuesta de orden general a esta pregunta sobre el alejamiento o el acercamiento también es una respuesta de carácter muy general que consiste en decir: depende del lugar y la materia que esté manejando el funcionario público, de eso depende qué tan cerca está del marco jurídico que rige la materia que está trabajando o qué tan alejado está.

Un ejemplo que lo manejo ahora constantemente. En la materia de medio ambiente hay ya definidas políticas públicas que tomando en cuenta la obligación de los estados y municipios de atender y preservar el medio ambiente, mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Pero cuando se trata de la implementación, la puesta en ejecución de la política pública y por ejemplo se toma la determinación de decir: esta es una zona de reserva natural que tenemos que proteger.

La materia es una materia técnica, porque para proteger un área natural se requieren una serie de conocimientos en materia de biodiversidad, de biología, de forestación, etcétera.

Pero si quien está al más alto nivel diseñando o manejando la política pública no toma en cuenta el marco legal, no avanza porque para diseñar una política de protección en un área natural, que se llama un área natural protegida, necesitas de manera indispensable saber qué es lo que dice la Ley del Equilibrio Ecológico de carácter federal, necesitas saber qué es lo que dice la Ley de Cambio Climático que ahora es nueva.

Necesitas saber qué dice la Ley de Desarrollo Forestal Federal y las contrapartes locales, sino no puedes diseñarla. Un ejemplo, nosotros estamos tratando de cambiar la categoría de parque natural que tiene el Nevado de Toluca porque es una categoría que se dio en el año de 36 por el general Cárdenas, fue muy útil en sus principios, pero ahora ha producido efectos negativos.

Los propietarios de los bosques que están en el Nevado no pueden cortar ni un palillo del bosque, sin embargo, los bosques se han destruido. ¿Por qué? porque no hay manera de darles valor económico que les interese a los propietarios conservar y hay parques nacionales dentro del Estado de México, por ejemplo, que han desaparecido del mapa y uno de ellos es el Parque Nacional Bosencheve y otro es el Molino de Flores, en Texcoco que está tan dañado que difícilmente se puede restaurarse.

¿Por qué? porque el esquema jurídico de esos parques ahora es totalmente anacrónico. Hay que buscar una nueva categoría jurídica. Tú no puedes, que es lo que nos está pasando a nosotros, implantar una recia política de cuidado a los parques naturales en el estado, sino analizas la categoría jurídica y logras después de un procedimiento detallado que viene en la ley, si no logras dar todos estos pasos que incluyen una consulta pública, un estudio previo justificativo, estudios de impacto ambiental, etcétera.

Si no conoces los términos de la ley para llegar a la categoría jurídica que estás buscando, en otras palabras, pero si tú le preguntas a los señores técnicos forestales: Oigan, cómo ven aquí. “Hay que hacer esto”. Y tienen toda la razón, pero no se puede hacer sino tenemos el marco jurídico apropiado.

Este alejamiento o acercamiento en mi opinión depende mucho del nivel del proceso administrativo, la cadena, el sitio donde estemos colocados en la cadena de toma de decisiones administrativas.

Si estamos colocados en la definición de objetivos, en la definición de criterios, en el trazado de la ruta crítica, en la aplicación de una política pública, simplemente el servidor público o los servidores públicos que ignoren la ley no pueden avanzar, pero en cambio si

ya bajaste al aspecto de carácter más pragmático de la aplicación de la política pública, una vez cumplidos con los requisitos legales es muy posible que el funcionario ya no necesite esos conocimientos técnicos jurídicos porque esos ya quedaron cubiertos en la primera fase al buen nivel.

Ese sería la primera reacción que yo tendría frente a lo que tú estás señalando. Podemos profundizar mucho en este tema. Ahora si quieres seguimos con el marco de las preguntas.

P: De aquí se desprende una característica de la ley que me lo está sugiriendo lo que usted dice si es dinámico, si se requiere que sea dinámica la aplicación de la ley y desde el diseño de la ley y las actualizaciones, o se habla de un derecho estático. ¿Cómo beneficiaría o perjudicaría? Esas dos cosas.

R:*El Derecho tiene que cumplir dos funciones que parecen ser contradictorias, pero hay que conciliarlas. Una, es el valor jurídico que se llama la seguridad legal, la seguridad jurídica.*

Si tú no tienes estabilidad en las leyes pierdes seguridad jurídica y al perder seguridad jurídica los particulares que viven inmersos en esta legislación o que les afecta a ellos, están en máximo descontrol y eso ocurre mucho con la legislación fiscal, porque si la legislación fiscal no tiene un relativo margen de certidumbre, los empresarios que hacen planes de negocios a 10, 15 ó 20 años no podrían hacerlo tranquilamente si saben que pasado mañana te van a cambiar el Código Fiscal completo.

Lo que llamarían los abogados el valor tutelado por la Ley de la Seguridad Jurídica es fundamental, esa es la tesis.

¿Cuál es la antítesis? Es que la sociedad evoluciona, las necesidades son cambiantes, el desarrollo sustentable va siendo diferente dependiendo de los avances de la tecnología, el grado de conocimiento que tiene la población, de la calidad de vida a la que aspira, del nivel de vida en el que se encuentre, etcétera.

El otro valor jurídico también tutelado por la ley es aceptar los cambios que la sociedad demanda para que la ley se ajuste a esas demandas de la población. Serían aparentemente contradictorios porque por un lado quieres estabilidad y seguridad jurídica, pero por el otro tienes que reconocer los cambios que la sociedad está demandando.

Y al decir cambios son cambios de carácter sustantivo, pero que tienen su reflejo en los marcos jurídicos, de la legislación de que se trata. Esa es tesis y antítesis.

¿Cuál es la síntesis? La síntesis es que los legisladores, por una parte y los jueces, por la otra, los legisladores legislando y los jueces interpretando la ley, tienen que ir ajustando la legislación conforme a las demandas. Tenemos un gobierno, incluyendo ahí a los tres poderes del Estado que funciona bien, te permite conseguir los dos elementos: seguridad jurídica, por un lado, respeto a los derechos de las gentes, por el otro, pero también ajustes al cambio social.

El ejemplo más nítido lo acabamos de tener en los cambios a la Ley del Trabajo. La ley era de 1931 con modificaciones en 46 del siglo pasado.

P: Y en 68.

R: *Creo que también hubo cambios en la legislación.*

P: Con Díaz Ordaz que fue la última.

R: *Es evidente que ya se necesitaba para efectos de darle una mayor competitividad al aparato económico del país, se necesitaban algunos de los cambios legales fundamentales y ya se consiguió, se consiguió parcialmente porque no todos estamos de acuerdo con lo que se ha conseguido.*

P: Se consiguió hasta donde se pudo conseguir.

R: *Ya estamos en la praxis política. Pero ahí tenemos un ejemplo cómo sí la legislación puede encontrar y tutelar estos dos grandes bienes jurídicos: seguridad y adaptabilidad al cambio de las circunstancias.*

P: Por la revisión.

R: *Claro, por la revisión del congreso, del parlamento y por la interpretación del Poder Judicial.*

P: La jurisprudencia.

R: *Claro, que cuando son cinco decisiones en el mismo sentido se vuelve una jurisprudencia, es decir, el Derecho se aplica erga omnes, para todos los que se encuentren en el caso al que se resolvió por parte de la jurisprudencia.*

Este aspecto clave de un Derecho que tiene que dar seguridad, pero no es estático, es fundamental y yo creo que eso lo tendríamos que subrayar de todos modos. Hasta ahí.

P: Hasta ahí, está muy bien, además todo el marco teórico está excelente.

R: *Muchos han intentado hacer una conciliación entre la corriente administrativista del management o de la nueva gerencia y la corriente de Administración Pública. Yo no he podido saber que se haya hecho la conciliación, pero sí he visto numerosos estudios, hay un profesor que tú conoces francés Timsis, y Bucaert también que han abordado estos temas, pero ya desde mucho antes ha sido materia.*

Otros estados resuelven el problema de una manera diferente. A mí el caso que me asombra es el caso francés porque los franceses tienen el Consejo de Estado. El Consejo de Estado revisa la legislación y da una opinión al Primer Ministro y, consecuentemente, después a la propia Asamblea sobre si esa legislación está cumpliendo los propósitos de respetar el marco legal o si es conveniente cambiar ese marco legal para atender las necesidades sociales.

Ese Consejo de Estado lo propició Napoleón hace 210 años más o menos y es una institución fundamental que ha sido muy copiada en muchos países del mundo. Nosotros no lo tenemos, pero hay otras instituciones quizá de menor jerarquía que influyen en ello, uno de ellos es el Consejero Jurídico de la Presidencia que se dedica a eso a revisar la constitucionalidad de las leyes y que las decisiones que toma la Administración Pública estén conforme al marco.

Y lo que tú decías, y lo dijiste de una manera coloquial, pero acertada, el Derecho se puede modificar, sino estamos de acuerdo con el Derecho hay que modificarlo. Lo que sí tenemos que hacer es respetarlo.

P: Claro. La parte que es preocupante, la praxis es que hay una evasión, elusión del Derecho por parte de funcionarios y particulares para lograr ciertas canonjías o ventajas. Ahí estamos hablando de los aspectos de la corrupción que son muy profundos y muy difíciles de erradicar.

Aquí hay toda una cultura prácticamente nueva, además de los mecanismos de sanción, castigos a los funcionarios que incumplan o a los particulares que participen.

Se habla de que no tenemos en México propiamente un Estado de Derecho. Muchos críticos del sistema o aún desde dentro del sistema se dice que el Estado de Derecho en México es débil, sino es inexistente porque no es el caso, por lo menos es débil.

Y una de las hipótesis que yo tengo para solventar esa debilidad es que el desconocimiento del Derecho es muy grave por parte de particulares, de funcionarios y de la gente común y corriente.

Se aplica más lo que podemos hacer de Derecho por intuición que por conocimiento, por miedo a cometer alguna tropelía, que por conocimiento de lo que pueda suceder, o simplemente porque algunos son muy temarios y no les importa el incumplir el Derecho aún estado conscientes de que lo están incumpliendo.

En lo fiscal hay mucho de eso, en el terreno fiscal hay mucha capacidad de maniobra entre autoridades y particulares.

R:*Hay un alto grado todavía de discrecionalidad, donde tienes una legislación que abre la discrecionalidad del servidor público para que pueda decidir entre un rango de a,b,c,d,e, esa discrecionalidad se traduce en fenómenos que o baja la calidad del servicio público que están dando o genera corrupción.*

Ahí el tema desde el punto de vista legal es volver a encontrar el equilibrio entre la rigidez jurídica y la menor discrecionalidad posible que tenga el funcionario. No puedes aspirar a hacerlo discrecionalidad porque pones una camisa de fuerza que simplemente no te permite operar, pero no puedes dejarla tan abierta que se genere una corrupción enorme.

Y el Derecho Penal ocurre lo mismo con las penalidades y hasta en la Administración la Ley de Responsabilidades que tú mencionaste, las sanciones tienen cierta discrecionalidad que no es conveniente. Hay que buscar el equilibrio, el justo medio.

P: Pero el caso del Estado de Derecho hay una responsabilidad del Estado en cuanto al ejemplo que significa actuar conforme a Derecho.

R: Claro.

P: Y, sin embargo, no es así, pongo un ejemplo de la compra de un bien o contratación de un servicio. A una invitación restringida a tres, ya no una licitación pública, sino una invitación restringida a tres. Yo soy un proveedor de servicio y otros, nos dedicamos a lo mismo y hoy por mí mañana por ti. “¿No me das una cotización en estos términos?”.

Y al funcionario le digo: Tú has la convocatoria y yo te arreglo el asunto y yo llego y hay vamos. Corrupción. El problema es que esto es muy generalizado, todo mundo lo sabe y todo mundo lo acepta.

R: *No todo mundo lo acepta.*

P: Claro.

R: *La generalidad es eso, verdaderamente inaceptable al grado de adonde hemos llegado.*

P: Pongo el ejemplo del servicio profesional de carrera. En el artículo 37 famoso en donde te hago una excepción en la ley y yo puedo nombrar a cualquiera mientras hace los exámenes. Realmente el 80 por ciento de los nombramientos van por la excepción porque la ley misma dio la pauta para hacer la excepción, todo mundo sabe que o es mi cuate o es mi gente de confianza o realmente es una gente muy capacitada, pero no tuvo oportunidad de titularse, pero ya pasaron muchos años y es el mejor.

Lo nombro aunque no esté titulado y como el requisito dice que esté titulado como que no hay excepciones, como que la excepción no contempla la forma de acercarse al cumplimiento de la norma; al contrario, la rigidiza y dice: no, es está así. Puede ser el Papa y no entra.

El problema está en que se conoce este fenómeno, se audita un ejemplo como el que acabamos de poner y se llega a la conclusión de que no se rompió la norma de que la licitación fue a tres, de que se llevó a cabo conforme a Derecho en tiempo y forma, aunque se sabe que no fue tan derecho el asunto del Derecho.

El caso es que estamos en un problema muy serio en cuanto a los procedimientos, no estoy hablando todavía de política pública. La política pública sí está muy clara en ese sentido. Pero estoy hablando de un director de personal.

R: *Estás hablando de un acto administrativo.*

P: Así es.

R: *Que ya implica la operación dentro de un marco jurídico y señalas cómo por falta de ética, no por falta del marco jurídico, por falta de ética pública, de moral pública los funcionarios se encuentran junto con los particulares la manera de darle vuelta a la ley.*

P: *Exacto. Ahí iba la pregunta, o sea, ¿qué tanto está vinculado, debe vincularse la ética pública con el Derecho?*

R: *Yo quisiera, primero hacerte un comentario sobre algo que dijiste al principio, hablaste del Estado de Derecho que es débil o es fuerte. ¿Qué es el Estado de Derecho? Hay varias interpretaciones ¿cuál es la que me parece a mí más adecuada?*

El Estado de Derecho no es la falta de marco jurídico, el Estado de Derecho implica por razón natural por ser obra de humanos la perfectibilidad del marco legal, pero el hablar de una debilidad en el Estado de Derecho o de ausencia de un Estado de Derecho a lo que en mi opinión se refiere, es a la falta de convicción de los ciudadanos y de los funcionarios para cumplir con la ley.

Si la ley está, tenemos uno de los sistemas que ha sido objeto de admiración el de Compranet y la avanzada legislación que en materia de adquisiciones y de obra pública existen, sin embargo, siguen los problemas de corrupción.

P: *Justo en la parte de las sanciones menciona en una declaración que hace el Secretario de la Función Pública, abordando el tema de las sanciones, le preguntan que cuáles son los rubros en los que más se señalan este tipo de corrupción. Y el rubro es las contrataciones públicas y las licitaciones.*

R: *Sí, la obra pública, por una parte, y las adquisiciones del sector público son los dos grandes, no los únicos, pero los dos grandes núcleos de corrupción, hay muchos otros, hay el conflicto de interés, hay el conflicto de interés que significa que tú estás tomando decisiones en un área en la que también tienes intereses particulares.*

Cuántas veces no supimos, y desgraciadamente a lo mejor sigue porque dejaron de aplicar la Ley de Responsabilidades. Nosotros supimos que el oficial mayor del gobierno tal o del municipio tal que es el encargado del mantenimiento de los vehículos, tiene un taller. Pero no es suyo, es de su primo y le manda a su primo los vehículos. ¡Por Dios! Eso se llama conflicto de intereses, es otra área de corrupción

Y hay otra que también es muy sonada y difícil de precisar, que es el acceso de información privilegiada. Tú estás trabajando en el Distrito Federal y sabes lo que pasó en Santa Fe y ha pasado en tantos otros lados, se está desarrollando una gran infraestructura vial en "x" punto, buscas socios para comprar terrenos a tiempo.

Eso es una falta de ética pública y la ley, la de Responsabilidad, por un lado, y la del Código Penal, por el otro, castiga este tráfico de acceso de información privilegiada.

El tráfico de influencias que acabas de mencionar, es una más. La debilidad del Estado de Derecho, en mi opinión, seguramente estoy equivocado, pero es lo que yo pienso. ¿Cuál

es? Es la falta de convicción de que tenemos que ajustar nuestros actos a la ley, no es posible, aprovechamos hasta el más pequeño puesto para enriquecernos y no estoy hablando sólo del sector privado, tú vas a los departamentos de adquisiciones de las empresas y en todas tienen esta práctica, o nos las pegaron ellos a nosotros al sector público o nosotros a ellos.

El caso es que se reproduce en todas partes. En eso consiste la debilidad del Estado de Derecho. Muy pocas veces ocurre que hay una laguna jurídica que es la que te está haciendo mal porque las lagunas jurídicas inmediatamente se colman o a los pocos años y, sin embargo, los fenómenos de corrupción están presentes permanentemente.

Sería que al país le falta lo que en otras sociedades se llama obsecuencia a la ley, es decir, que no tiene nadie que vigilarte ni de supervisarte ni auditarte para que tú cumplas con la ley. Una gente bien educada, bien formada, con una idea clara de lo que es la sociedad y la calidad de vida y la solidaridad con los demás, no necesita que los auditores le estén diciendo: oye, no has pagado impuestos. Oye, no traes seguro en tu coche; oye, no te pusiste el cinturón, no. Es un impulso profundo de una buena formación el que te dice: no puedes vivir violando las disposiciones legales.

P: El caso es que por ejemplo acabas de tocar un punto, es una llaga en la cultura cívica y política mexicana. Están ahorita luchando algunos diputados por volver a restituir la materia de civismo en la primaria, en los libros de texto gratuito. El civismo se perdió por lo de las ciencias sociales y todo ese tipo de cosas. Que parece ser que por ahí pudieran atenuar ciertas conductas.

R: *Claro, es decir, inculcando valores de la sociedad en la que vives a los más pequeños para que aprendan a respetar el derecho de terceros.*

P: Ahora a los más grandes también. Por ejemplo yo di clases en alguna ocasión siendo yo mismo estudiante en Ciencias Políticas, el Rector Barros Sierra abrió en ingeniería un área de humanidades, invitaron a jóvenes estudiantes de Ciencias Políticas, de Derecho y de Economía a darle clase a los jóvenes ingenieros también que estaban en el primer semestre, los jóvenes de entonces éramos los que estábamos en los últimos años y los ingenieros eran en su primer semestre. Nos dábamos cuenta de que no sabían nada de política, poquito de economía por razones obvias.

R: *Y cero de Derecho.*

P: Cuando retomo ya las clases formales en la Facultad de Ciencias Políticas en el seminario de tesis lo primero que hago es un examen de Derecho Público, más que nada una plática, más que un examen, una conversación sobre el Derecho Público; cero.

Aquí en la licenciatura del INAP me di cuenta que para reclutar, para seleccionar no venían preparados en Derecho y la gran sorpresa fue que en el doctorado en Administración Pública, salvo los que son abogados, no tienen una noción.

R: *¿Cómo puede ser un doctor en Administración Pública y no conocer la columna vertebral de la Administración Pública, que es el Derecho Público? No te pedimos que seas*

un experto, pero no puedes ignorar que hay una constitución, una ley orgánica, que la estructura del Estado es a,b,c y d.

P: Y luego lo que aplicamos para esta tesis sobre el conocimiento nos deja en la posibilidad de establecer una propuesta muy racional de la necesidad de incluir el Derecho en todas las partes de la función pública desde la más modesta hasta la más alta en la toma de decisiones.

Conforme nos acercamos a la más alta en la toma de decisiones hay mucho más conciencia y conocimiento del Derecho en los mandos medios o bajos. Pero el significado de la Constitución, el significado del Derecho Público que es la Constitución misma no está clara en los servidores públicos. Me parece que es un aspecto de la profesionalización de la Administración Pública.

R: *Tú lo dijiste hace años recién llegado al Instituto una cosa con la que yo también he soñado muchas veces, que no puede darse, no debería poder entregarse u otorgarse un cargo público en donde se toman decisiones, no donde nada más se opera, sino donde se toman decisiones, sin que la persona que va a ocupar ese cargo tenga un certificado de que ha tomado un curso sobre el marco y la estructura de la Administración Pública que no es otra cosa que estudiar los principios jurídicos que rigen la Administración Pública. Ese día nuestra Administración cambiaría, pero tú traías ese proyecto siempre o has tenido. Ahora ya se comprobó la necesidad.*

P: Pero además tuve la idea de hacerlo mediante el doctorado porque de otra manera no me obligó con tantas cosas que tenemos aquí a hacer algo más sistemático, con mayor profundidad acerca de eso.

R: *El INAP podría con sus especialistas preparar un programa con las lecturas básicas y con pequeños libros de texto para que en un par de meses en cursos semi presenciales pudiera el funcionario público tener ya una idea de cómo está la estructura de la Administración Pública, el área en la que va a trabajar y por dónde tiene que ir a profundizar las ventanas donde se tiene que meter a profundizar si quiere ser un buen funcionario, que hay que partir del hecho de que si quieren ser buenos funcionarios.*

P: Por ejemplo algo que tampoco se toman en consideración a la hora de reclutar, seleccionar y desarrollar servidores públicos es la vocación, los aspectos vocacionales es posible medirlos, no me refiero a las pruebas de confianza que tienen los policías o cosas de esa, pero algo más o menos similar en cuanto a realmente si pueden o no vocacionalmente si quisieran dedicarse a eso, porque luego los aspectos que tú señalaste, la decisión de no romper la ley.

O sea, que no haya forma de darle vuelta, evadirla o lo que sea, pero no está la decisión porque no está en la cultura y no solamente en la cultura del servidor público, sino del que está del otro lado.

R: *De la cultura de la sociedad.*

P: Sí. Entonces es muy difícil.

R: *Déjame interrumpirte para decirte que hay ocasiones, incluso me atreví a decirlo el día de que estuvo Gurría. Insistimos en que es necesario una reforma fiscal, es cierto se necesita, pero lo que se necesita es que el ciudadano esté consciente de que tiene que pagar impuestos nada más.*

Qué país conoces tú en donde vas a una tienda y te dice: con factura o sin factura. Caray mano, cómo es posible.

P: En México. ¿Te doy recibo o no te lo doy?

R: *No te lo dan, lo tienes que pedir. Ah, tiene que volver pasado mañana porque ahorita todavía no lo tengo. Es para que no les des el recibo.*

P: O el de las gasolineras ahora, es impresionante, es toda una cultura anti.

R: *Y luego, claro, hay que admitir que los propios servidores públicos y políticos en la Administración Pública nos hemos ganado a pulso esa cultura de la gente no pagar impuestos porque te dicen: tú, con tu dinero has lo que quieras menos dáselo al gobierno, porque si no se lo roban.*

Y el hecho es que todos los días aparecen noticias de funcionarios públicos y políticos de alto nivel federal y estatal que, efectivamente, se robaron el dinero. Por eso también no podemos llegar a ese grado de confianza.

P: Sí, cómo decía Renato Leduc de cada sexenio las tamaladas de millonarios. Y, además, se veía bien, es decir, déjame explicarte. De pronto entraba alguien al servicio público y le iba bien, tenía un buen cargo y todo y al rato compraba una casa muy buena y carros del año y sus hijos empezaban a ir al Cedros.

Y la gente lo empezaba a aceptar y lo hacía parte de un círculo del que no formaba parte, al que no pertenecía, hay como una espiral en muchos servidores públicos que empezaron en forma modesta, pero que fueron aumentando sus ingresos notablemente a lo largo de su carrera política, al grado de que ya son parte de la élite económica, ya son empresarios, ya ni siquiera son servidores públicos, sino son empresarios.

Y cuando digo se ven bien, es que ellos son aceptados, nunca pasaron por la cárcel, ni cosas, sino al contrario...

P: Porque también se vuelven piezas que empiezan a funcionar dentro de esa ética.

R: *Claro.*

P: Sí te acepto porque me conviene aceptarte por donde te vas ubicando.

P: Es parte de una complicidad mayor.

R: *Ahorita una buena parte del mundo empresarial mexicano no solamente de las grandes empresas, sino medianas y chicas, están a la expectativa de quiénes van a ser los funcionarios públicos para ver si tienen una conexión, si tienen al amigo del amigo que es amigo del secretario del que va a ser subsecretario.*

P: ¿Cómo nos va a ir?, dicen.

R: *Exacto.*

P: Y luego en el congreso ya digamos la práctica de muchos intereses de tener a sus cabilderos.

R: *Son empresarios de corte que conocemos, tienen a sus propios diputados ahí adentro.*

P: Sí. Eso también es parte de la corrupción, pero en fin es una interpretación del Derecho, no rompen el Derecho, pero simplemente interpretan a gusto el Derecho.

R: *Claro que rompen el Derecho porque no cumplir con el Derecho, no cumplir con la norma es romper la norma.*

P: Cumplen la norma, pero no el espíritu. Vamos a suponer, yo le vendo a tal dependencia y hago este arreglo de los tres, cumplimos la norma, los tres presentaron sus cotizaciones, hacen todo, el funcionario está tranquilo porque dice: se cumplió todo, viene la auditoría y dice: se cumplió todo. El jurídico dio su opinión y firmó, todo mundo está en orden.

R: *Se cumplió en apariencia la forma de la ley, pero no la sustancia de la ley.*

P: Pero aquí nos quedamos con la forma en muchos casos con la forma y no con la sustancia.

R: *Claro, pero de todas maneras sigue siendo una falta de ética, sigue siendo corrupción.*

P: En esta parte de la ética pública. Yo creo que la ética pública está contenida en dos partes, en dos aspectos. Uno, en la letra y en el espíritu de la ley y, otro, en lo que tú mencionaste en la convicción que tiene el individuo, yo le llamo vocación de servicio público que pueda tener un individuo.

Si se junta la vocación con una mala ley le va bien al servicio público porque tiene vocación y tiene sentido se da cuenta de que la ley no está funcionando mucho y, por tanto, trata de interpretar el espíritu de la ley, no tanto la letra.

Tú puedes tener, puede haber una ausencia de Derecho, difícilmente lo hay en México, tenemos 274 normas nada más para el servicio público, es una cosa bárbara, pero la vocación o el Derecho qué va primero, o van juntas. Esa es la pregunta.

R: *Para mí que el problema se desplaza al tema de la educación, la cultura y los valores porque si tienes baja calidad de educación tú mismo lo señalabas, tienes poca transmisión a las nuevas generaciones de los valores que la sociedad necesita que son los de*

convivencia, los de solidaridad, los de confianza que son los de porqué no decirlo, la obediencia a la ley, el cumplimiento a tus obligaciones y no solamente la exigencia de tus derechos.

Pero eso nos regresa a la necesaria formación de los niños, claro, te dicen y con razón, bueno, de qué sirve de que en el salón de clases tú enseñes las antiguas materias de civismo entendido como responsabilidad ante la sociedad y ante el país al que perteneces, si al llegar a tu casa te encuentras con un ambiente que es la contradicción misma de esto que te están enseñando en la escuela.

Porque de plano la familia actúa al margen de la ley y está inscrita en la delincuencia, o bien, los fenómenos paralelos de los hombres que se enriquecen rápidamente, incluyendo los hijos de los funcionarios o de tantos otros empresarios que hacen negocio a través de sus contactos y de la "mordida".

Lo que estás aprendiendo en la escuela está en directa contradicción con los valores que tú ves en tu casa. Yo creo que si bien es cierto que eso ocurre y ocurre desafortunadamente y muy a menudo, no es un argumento para decir: sabes qué, no sigas enseñando a los niños los principios fundamentales de la convivencia social, del contrato social.

Es cierto, hay mil formas de corrupción de esos valores, pero debemos seguir en la educación inculcándoselos a las generaciones que vienen si es que algún día queremos que nuestro país cambie.

Y no somos en esto una excepción, desafortunadamente hay muchas sociedades, lo estamos viendo ahora con el caso de China y su cambio de gobierno en el que tema número uno que apareció en este último congreso del Partido Comunista Chino fue el tema de la corrupción y dicho en voz alta: si seguimos así nos vamos a crear un gigante con pies de barro.

P: Así es. ¿Algo que quisieras agregar?

R: *No sé, quizá más adelante cuanto tengas ya un borrador preliminar me podrías invitar a echarle un vistazo a las cosas de orden, porque eso quise iniciar con los temas de carácter general para luego descender a la praxis, porque si no te puedo decir: este es un tema pragmático, pero estás dejando a un lado las ideas fundamentales de las cuales se desprenden estas circunstancias.*

P: Lo que pasa es que no te había explicado, pero hice un primer capítulo, un planteamiento del problema que tiene que ver fundamentalmente con la posición de México en el mundo con respecto a su desarrollo económico, político, social y administrativo.

Y de alguna manera lo vinculo a la ausencia del cumplimiento de la norma y luego hago un segundo capítulo en donde establezco una conceptualización básica de cómo interpretar desde el punto de vista más amplio posible desde los principios y valores de la democracia y otros principios de actuación muy comunes a la Constitución.

Armo un dado de varias caras con otras dos más, es muy complicado explicarlo, pero es muy fácil verlo y entenderlo. Y, después, párrafo por párrafo en cada artículo de la Constitución lo someto a ese laboratorio de principios, valores, responsabilidades y todo esto.

R: *De los 136 artículos, no nada más de la parte orgánica.*

P: No.

R: *La de Garantías Individuales y Derechos Humanos.*

P: Toda la Constitución. Sale algo muy interesante que ahora acabo de comprobar porque hice ese mismo análisis con la Constitución de Cádiz y nosotros heredamos de la Constitución de Cádiz una forma muy autoritaria de ver el ejercicio del poder y con excesos de regulación operativa.

Queremos meter a la Constitución hasta la última coma de cómo se deben hacer las cosas por tales y por tales, y lo que no esté en la Constitución realmente no tiene fuerza política.

Ese análisis me permitió hacer los cuestionarios tanto de percepción como de conocimiento y al tener las entrevistas con ustedes se van fortaleciendo, sobre todo lo principal con lo que se acaba de enunciar en esta entrevista, que no solamente es general, sino que lo general se puede interpretar para aplicarlo en la vida común y cotidiana de la sociedad y del gobierno.

El asunto está en que llegaremos a la última parte del capitulado con una propuesta muy concreta de profesionalización en Derecho y en Administración Pública.

Lo que te va a gustar mucho, estoy seguro, es este análisis constitucional, estoy prácticamente seguro de que sí va a ser, y esto te lo puedo adelantar, si quieres te lo puedo mandar hoy mismo porque es el capítulo tercero de la tesis. Y yo personalmente, ahí sí ya sin la participación de Nivea, ni de Salvador ni de nadie, yo hice ese análisis de párrafo por párrafo y artículo por artículo.

A lo mejor estoy equivocado en muchas de mis apreciaciones, no lo dudo, pero salió muy interesante en la profundidad de lo que buscaba en cada artículo en lo particular.

Eso nos da, para mí la Constitución es la parte del Derecho Público más completa que hay. Y luego lo que sigue, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se refiere a estructuras, a procesos, a cuestiones adjetivas de lo que puede suceder.

Estoy muy interesado en esta reforma que está haciendo ahorita Peña, la de anticorrupción y la creación del Consejo Nacional de Ética Pública, no sé si ya lo habías captado. Casi nadie lo ha captado.

Él manda dos iniciativas, una, de cambios a la Ley Orgánica en donde pone a Gobernación, Hacienda, la Oficina de Presidencia en forma muy importante, Sedesol en un cambio también muy importante para integrar toda la política pública.

P: Inmujeres.

P: Todos los institutos, instituciones de los niños, de los Adultos Mayores. Y luego viene la parte de la Reforma Agraria que se transforma en Desarrollo Agrario, Urbano y Territorial.

Esa parte no sé cómo le va a hacer con la cuestión de los bosques, pero sí atiende la parte del 27 constitucional en cuanto a Reforma Agraria, eso es intocado. Pero la parte de Desarrollo Urbano Metropolitano y el Desarrollo Territorial está muy interesante. Esta es una parte, se lo manda a los diputados, Ley Orgánica.

Y le manda al Senado la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción, pero también la creación del Consejo Nacional de Ética Pública. Y es tan importante la una como lo otro.

Pero manda nada más la modificación a los artículos constitucionales y le da la tarea al Senado, en este caso porque es la cámara de origen, de hacer enseguida una vez que se modifiquen los artículos constitucionales, la Ley Anticorrupción, una ley federal de anticorrupción, en donde va a venir el Consejo de Ética Pública.

Hasta ahí llega esto de lo anticorrupción, no tiene mayores argumentos, de hecho en mi Exposición de Motivos, me parece absolutamente débil porque parece un ensayo académico en donde hay en la Exposición de Motivos de una ley, tú sabes que todo es mucho más político, con argumentos de mucho fondo, se pone a hacer un análisis comparativo.

Como que rehúye la explicación de fondo de por qué una Comisión Nacional de Anticorrupción. El fondo del asunto no está en qué tan competitivo somos o no, sino cómo atacar este fenómeno tan brutal presente en toda nuestra historia, además no es nuevo.

Si quieres te mando el capítulo tercero de mi tesis y te mando también lo que voy a grabar ahorita que es una cápsula para explicar esto que te acabo de decirte de la reforma administrativa.

R: A mí me llegó, no sé quién me lo mandó, el Diario Oficial con las iniciativas que me enviaron y la que leí, no con mucho cuidado, pero la leí, fue la de Gobernación. Y lo que más me llamó la atención fue la idea clarísima establecida que no estaba así en la Constitución por lo menos que yo sepa de que el Secretario de Gobernación es el coordinador del Gabinete, eso no está en la Constitución.

P: No.

R: Salvo en el caso cuando habla del Consejo de Ministros para la declaración de guerra.

P: O por ejemplo del caso del Consejo de Salubridad General.

R: Sí, pero es un Consejo de Salubridad, no es el Consejo de Gobierno. Pero en fin.

--- 0 ---

ENTREVISTA III (EXPRESIDENTE MUNICIPAL, EXDIPUTADO, EXSEÑADOR Y EXEMBAJADOR)

R: *En cada país es muy importante el estudio de su Constitución. La Constitución te determina la forma de organizar al gobierno y de su relación con la sociedad y del manejo del territorio.*

No necesariamente constituciones escritas porque como la inglesa que es no escrita, también se basa en una serie de normas para establecer al gobierno. Y el fondo del estudio de la Administración Pública es el gobierno.

Tú no puedes entender ninguna función pública sino tiene su vinculación con el Derecho, con una norma; y luego además porque los instrumentos fundamentales del gobierno son las leyes y los reglamentos. Si tú no conoces de instrumentos de gobierno como éstos no puedes gobernar, por eso me parece que es a partir del Derecho y luego la Administración Pública.

Ahora bien, el Derecho también te genera una ideología, o sea, precisamente la interpretación jurídica es ideológica y de ahí viene entonces el rumbo que se marca a la Administración Pública, esa es la vinculación que yo le veo.

Y de ahí puedes ver cualquier rama del Derecho Público, Derecho Fiscal que es parte de lo que estudia a la Administración Pública, los derechos sociales, los derechos humanos, el Derecho Administrativo, en fin, tienes ahí Derecho Municipal, etcétera.

Yo creo que cuando estudiamos nosotros la licenciatura, como bien lo apuntas, apenas si tocamos algunos temas de Derecho, pero en el ejercicio de la profesión nos hemos tenido que meter a estudiar, empezando, insisto, por Derecho Constitucional.

Tú no puedes ver a un administrador público que ignore su Constitución y así como eso si te vas a poner a hacer un estudio municipal tienes que partir de lo que dice la Constitución y luego todas las leyes que refieren el régimen municipal, etcétera.

P: Ahora tú fuiste presidente municipal hace muchos años.

R: *Hace 40 había ganado la elección, me hacen una comida este sábado.*

P: Y en ese tenor tú estudiabas Ciencias Políticas y Administración Pública.

R: *Me recibí en plena campaña.*

P: Cuántos presidentes municipales de entonces y de ahora compartirían contigo esa necesidad de conocer no solamente el Derecho, la economía, la sociedad, sino la propia Administración Pública. ¿Cuántos compartirían esa inquietud, esa legítima necesidad de gobernar a partir también de un conocimiento teórico, metodológico, de saber cómo hacer

las cosas, es decir, cuál sería tu diagnóstico?, porque tú tiene mucha experiencia y mucha vinculación.

R: Yo creo que el estudio de la Administración Pública cuando se lleva a las universidades y se hace una profesión, distingue de lo que es el administrador público empírico con el administrador público profesional y universitario, no necesariamente el administrador público profesional es sólo el universitario, porque aquí mismo en el INAP o en el IAPEM o en otras instituciones damos cursos de administración pública y vamos profesionalizando al administrador público.

Pero el administrador público empírico que no conoce ni lo que es la teoría ni la práctica de la Administración Pública, pero que es un líder social y que llega a un cargo de elección popular de Administración Pública o por el sistema de botín que todavía opera en el país de pago de facturas de campaña, simple y sencillamente nos obliga la necesidad de aprender algo de Administración Pública o de juntarse con quien sabe algo de esto.

Porque el reto ya de gobernar es otra cosa y se enfrentan no al refrendo de votos porque aquí no hay reelección, pero se enfrentan a la solución de conflictos sociales, de atención de la demanda popular y ahí es indispensable el conocimiento de la ley, y es indispensable el conocimiento de la Administración Pública como tal.

Si me dices cuántos, es difícil, pero si me dices quiénes sí. Está la encuesta que hizo el INEGI en 2009 sobre municipios en donde esta pregunta creo que te la contestan con evidencias. La formación de los presidentes municipales de aquella época, y conste que no se meten a síndicos y regidores, es mínima en términos de las ciencias y humanidades que serían las más proclives al ejercicio del poder.

O sea, te vas a encontrar médicos y luego médicos que resultan buenos, hasta presidentes de sus países, está el caso de Salvador Allende. Porque la política y la Administración Pública se ven por el propio beneficio de quien no tiene la profesión como una actividad que puede realizar cualquiera. No tiene patente de curso para ser administrador público.

Ah, pero de que hay diferencia, absolutamente, porque cuando tú tienes una preparación te impones, logras algo que conocemos bien como la autoridad técnica y te da un liderazgo necesariamente. Si tú te pones a hablar frente a otros que no conocen de Administración Pública ahí la autoridad técnica sí importa.

Conocemos más, obviamente, y le sacamos ventaja como si nos pusiéramos a hablar de medicina, a lo mejor porque conocemos algo de medicina empíricamente podemos hablar de ella, pero escuchas a un doctor y mejor te callas.

P: Para cubrir los vacíos en la formación de servidores públicos municipales, estatales, federales que no tuvieron o la inquietud o la forma de acercarse al estudio del gobierno, sí estudiaron por ejemplo ingeniería, pero luego se les dio liderazgo político...

R: Les entró el virus de la política.

P: Así es, les picó la araña. ¿Y en ese sentido cómo llenarías tú esos vacíos?

R: Acabamos de tener y de hecho tenemos ahorita cursos para los presidentes municipales, síndicos y regidores que van a entrar, es un buen ejemplo de lo que preguntas, nada más se refiere a la administración municipal, pero lo mismo ocurre en la estatal y en la federal.

Nosotros debemos desarrollar un conjunto de conocimientos que integran lo que llamaríamos las habilidades laborales, las competencias. En un país donde no tenemos un servicio civil de carrera, lo único que nos queda es entrarle a la certificación de competencias laborales.

Para ello necesitas enseñarles lo indispensable para habilidades directivas. Las habilidades directivas va como parte inicial un marco jurídico, va un liderazgo que son elementos básicos; luego van las habilidades directivas propiamente dichas que te lleva al antiguo proceso administrativo que aprendimos en la escuela, para contestar las preguntas aquellas del qué, cómo, cuándo, quién y con qué.

Y te lleva eso al siguiente tenor que son ya las habilidades específicas del cargo. ¿Cuáles son las funciones de un presidente municipal o de un regidor o de un síndico?

Y luego cómo vas a controlar el trabajo y después cómo vas a hacer la participación ciudadana, sobre todo en el caso de los ayuntamientos donde la partidocracia se ha comido al gobierno municipal.

Y la participación ciudadana se vuelve retórica completamente, por tanto, hay que enseñarles cómo sí incorporar con autenticidad a la participación ciudadana y es transformar cabildos.

Luego tienes otro elemento que tiene que ver con planeación estratégica, tiene que ver con la administración del tiempo y tiene que ver también con lo que es presupuestos, contabilidad, etcétera.

Y, finalmente, lo que tiene que ver con todos los procesos políticos en donde incluyen medios de comunicación, donde incluyes los poderes fácticos, todo este estudio, y lo que son las nuevas técnicas de información, las TICs.

Este es así a grandes rasgos lo que estamos enseñando y esto tiene que ver también con resultados de esta encuesta que te comento donde se aprecian todas estas deficiencias que, afortunadamente en mi caso como yo me he mantenido permanentemente en contacto, me ha servido la encuesta de confirmación de estas necesidades.

P: Hablando nada más de Derecho, porque si hablamos de las TICs por ejemplo o hablamos de planeación estratégica o de manejo presupuestal, o de reclutamiento y selección de personal y capacitación, o de cualquiera de las funciones públicas que realiza un municipio, el estado o la federación, todo va referido a la ley.

Cómo se explica uno que el fenómeno de la corrupción sea tan amplio y tan profundo y esté tan arraigado en nuestra cultura política administrativa, de manera que no es por

ausencia de normas o a lo mejor hay una hasta sobrerregulación de normas o en algunos casos hay vacíos que se llenan con decisiones de carácter económico, de carácter práctico, es decir, hay que solucionar este problema político así, aunque no haya norma o que la norma sea débil, o bien, aunque rompa la norma porque hay un problema político ahí fuerte.

Te pongo un ejemplo, en el caso de Manuel López Obrador con su vinculación con Salinas. Manuel Camacho fue el intermediario para que López Obrador rompiera toda ley y estaba el marco jurídico presente, había una necesidad política y, en consecuencia, se rompió la ley.

O López Obrador con Zedillo no cumplía los requisitos de residencia para ser jefe de gobierno del D.F. y a Zedillo se lo pasó por “el arco del triunfo”, y por tanto, rompió la ley.

R: *Y las concertaciones...*

P: Y todo eso. Esa es una parte política. Y luego en la parte económica que es muy pesada y luego en la parte de gobernabilidad que te tienes que tomar una serie de decisiones muy prácticas, muy pragmáticas.

Yo creo que en el día a día no vas a tomar decisiones con la constitución aquí o con la ley aquí...

R: *Como la Ley de Herodes, la película.*

P: Exacto. ¿Qué opinas tú de este fenómeno de la corrupción y de la falta de eficiencia, eficacia o de la negligencia, de todos estos fenómenos que llevamos años platicando, que tienen que ver con el Derecho?

R: *Yo creo que tiene que ver con algo que se llama impunidad y de ahí te origina todo lo demás. Y hay un libro que sacó Scherer hace un par de años más o menos, tal vez tres, que se llama Impunidad, que está muy bueno y que te refleja de una manera sencilla este fenómeno.*

Si no hubiera impunidad la corrupción sería absolutamente reducida, pero en este fenómeno de la impunidad es cuando te toca aplicarle la ley como autoridad a lo mejor a un hermano y voy a mencionar el caso, recuerdo, de Raúl Salinas.

Yo sé de buena fuente que la secretaria de la Contraloría, obligada por alguien que tenía todos los pelos de la burra, le dijo: Informen al Presidente, si el Presidente quiere hacer algo o no es cosa de él.

Le llevó forzada María Elena Vázquez Nava al Presidente el caso y el Presidente lo guardó y poco después Raúl Salinas le reclamó al funcionario que había dado las tarjetas y le dijo: ¿para qué andas dando estas tarjetas?

Ese es para mí la parte más difícil porque desde que llegan los españoles hacen la conquista, yo creo que desde ahí viene toda una raíz de corrupción en el ADN del gobernante mexicano que le da una cultura patrimonialista.

Les voy a platicar un poco mi experiencia personal. A mí me verán siempre llegar a mi oficina con un portafolio y todos los días salir con ese portafolio porque mi idea es de que esa oficina la tengo prestada y no es mía, el día que me dijeran, aun fuera de ella: se acabó, porque así sucede en la Administración Pública, simplemente mandaré a recoger las mínimas cosas que hay ahí, pero yo cargo siempre mis asuntos importantes diario.

Pero esa no es una cultura generalizada y eso sucede que la gente empieza a ver como rentable su propia oficina, lo que tiene que ver en un sistema económico de acumulación de la riqueza donde lo que importa en este sistema económico es acumular riqueza, lleva a la gente a perder los otros valores y a decir: cuánto me voy a llevar en este puesto, hacer la rentabilidad del puesto.

A mí no me importa la función, no es como nosotros que somos administradores por vocación, y lo que nos gusta es el servicio, no, la mayoría de los servidores públicos no llegan con esa vocación, sino llegan con una ambición de poder y de riqueza.

Y eso sólo se puede cambiar si mejoras la cultura política desde la educación básica y si haces profesionales a los administradores públicos, por eso es importante cuando les impartimos cursos, el curso de ética que a lo mejor a algunos lo verán así como que esto estorba.

Pero yo creo que ahí se debe... Me revolví con muchos temas, pero creo que tenemos que trabajar más en el cero impunidad. Por ejemplo esta Comisión Nacional de Anticorrupción si de veras va a entrarle como lo plantea la iniciativa también con los particulares está fenomenal, nada más que le falta una ley fundamental, la Ley de Auditoría Patrimonial.

El día que se practique auditoría patrimonial individual a cualquier persona, por lo menos como es el fisco, cinco años atrás para que demuestre que honesta y legalmente se ha hecho de lo que tiene en su patrimonio, voy a creer que hay lucha anticorrupción.

P: Particulares o públicos.

R: Sí, porque hemos construido en este país al hombre más rico del mundo. Esa riqueza se puede auditar patrimonialmente ¿de dónde vino, cómo se originó, podría justificarla legalmente?

Porque para empezar desde el pago de los famosos 6 mil millones de dólares por la concesión de Teléfonos. ¿De dónde vinieron 6 mil millones de dólares? Y así como eso.

Todas estas leyes de lavado de dinero son vaciladas, todo esto es vacilada sino se entra por la auditoría al patrimonio de las personas.

P: Y hablando de Administración Pública, digamos de servidores públicos en lo particular. ¿Cuál sería el apego a la legalidad, no obligado sino por la parte vocacional o por la parte de ética pública?

R: *Lo decía Juárez, todo con el Derecho, nada contra el Derecho. Ah, si el Derecho está mal, lo cambiamos, pero hay que respetar la ley.*

P: En eso estoy de acuerdo además retórica y teóricamente eso es.

R: *Tú lo has hecho aquí en el Instituto. Tu reforma estatutaria te ha permitido ir manejando al Instituto estatutariamente y has inclusive incorporado nuevas reglas, etcétera.*

P: Tú caso y mi caso, de Salvador, es distinto porque somos cuatro personas con vocación de servicio, con preparación académica y con experiencia práctica cada uno de acuerdo con su nivel, su edad y su experiencia. Tú has tenido una experiencia fabulosa, presidente municipal, diputado federal, senador de la República, Embajador de México. La experiencia que tú tienes pocos mexicanos la tienen, ese es un hecho.

R: *Es de privilegio.*

P: Sí, súper privilegio. Desde ese trampolín en el que tú estás en un trampolín, estás en la plataforma de 10 metros, estás viendo la alberca, por toda tu experiencia. Ya subiste varias escaleras, te empezaste a echar clavados desde la orilla de la alberca, pero luego subiste al de 3, al de 5 y luego al de 10 metros

R: *Fui el presidente municipal más joven, a los 25 años era yo presidente municipal de Texcoco.*

P: Y además no era cualquiera, es Texcoco que tenía toda una tradición prehispánica, inclusive muy importante, cultural. El problema de ese apego a la legalidad, ese apego a la ética pública, yo creo que más allá de si es cierto que la impunidad es muy grave en este país.

R: *Tienes el caso de Singapur, cómo han hecho para eliminarla, multan. Ahí no hay impunidad, el extranjero y lo agarran con droga lo matan.*

P: Te lo avisan, es más: “tire aquí su droga antes de pasar”.

R: *Aquí no hay impunidad, hay cero impunidad.*

P: Además si mascas chicle te multan fuerte, te multan hasta de 800 dólares.

R: *Fíjate, va un mexicano a Estados Unidos y al cruzar la frontera se transformó. Despacito, por su derecha y porque los han agarrado y los han llevado con un juez a la Corte.*

Yo creo que es un poquito la cultura, pero el no a la impunidad. Yo creo que a mí por eso no me meten en esos cargos. Cuando yo fui delegado de la Contraloría que tú recordarás,

no es presunción, ni vanidad, pero el hecho de haber acabado con el cambio de placas cada dos años, aquí está tu amigo, porque la manera de combatir la corrupción también es con procedimientos ágiles, sencillos, transparentes.

P: Legalizados.

R: *Sí, claro.*

P: Es muy importante eso.

R: *Sí, pero fíjate, tomamos la decisión porque Don Andrés Caso era el secretario, era amigo mío. Se lo platiqué, es más yo proponía que las placas de los vehículos desde que vienen importados y se venden ahí se le pone la placa y esa no la pierde nunca, no habría tantos robos de vehículos como hay.*

P: A ver qué piensas de esta idea. Tú tienes una solidaridad positiva y una solidaridad negativa. La impunidad logra la observancia de la ley o la ley misma, aplica la ley, la coercitividad de la ley, y en su caso, la coerción física si es necesaria, si rompe alguien la ley y quiere huir le aplicas la propia ley, pero con la fuerza física y lo puedes meter a la cárcel.

Yo le llamo solidaridad negativa. Una agente que hace las cosas porque si no se lo carga Gestas, viene la sanción, es la sanción negativa, porque también hay sanción positiva.

La solidaridad positiva es la que convence, es la con información como la que mencionas del INEGI, argumentación, persuasión, convencimiento, siguiendo todos esos escalones. Tú convences al servidor público desde el reclutamiento mismo del servidor público en donde lo convences de hacer bien las cosas porque vale la pena, te vas por la parte de la vocación que está normalmente acosada por la ambición y las tentaciones y el poder.

R: *Ya lo decía Balzac que el ser humano sucumbe a las tentaciones, es parte de nuestra naturaleza.*

P: Así es. Es muy idealista o muy naif pensar que los servidores públicos van a actuar por solidaridad positiva, que más bien van a actuar por solidaridad negativa. ¿Es posible conciliar estas dos o no es posible desde tu punto de vista?

R: *Después de varias generaciones, sí, pero con estas generaciones es o aplicas la sanción y entras por la vía del control psicológico. Mira, aquí tienes todas estas prestaciones, tienes un muy buen cargo, cuídalo porque lo puedes perder.*

P: Esa una argumentación positiva.

R: *Exacto.*

P: Todavía no aplicas la negativa.

R: Pero cuando vienen los cañonazos como decía Obregón quién aguanta un cañonazo de 50 mil aquellos, sucede que el más pintado puede sucumbir, excepto cuando tiene una ética y una cultura a prueba de sinvergüenzadas. Ah, pero eso sí excepcional.

P: ¿Se ha encontrado con estos casos?

R: Sí. ¿Conoces a Mario Rosensteins?

P: Cómo no.

R: Yo fui secretario particular de Mario Rosensteins y una vez llegó un señor. “Oiga, quiero ver al contralor”. Te doy cita para dentro de tres semanas. “No, mire, le dejo aquí este regalo. Dígale que estoy muy agradecido, me quitaron la sanción que yo tenía como proveedor por un retraso y se le quiero agradecer”.

Y en el momento en que yo tuve acuerdo con Mario, le dije lo que sucedió y le dije: y te trajeron este regalo. Lo abre, un reloj finísimo. Y dice Mario, este es el señor fulano de tal, yo no le hice ningún favor, lo hubiéramos tronado si le aplico la multa y lo que yo hice fue evitar que tronara su empresa, le estoy dando una oportunidad. No, devuélveselo, pero con esta carta, llamó a la secretaria y le dictó. Le dijo esto que me dijo a mí verbalmente, gracias por el regalo no lo puedo aceptar.

P: Conforme a su experiencia de estos tantos, cuántos podría usted, no sé, de 10.

R: Conocí a varios.

P: De esos 10 en el universo de su conocimiento ¿cuántos podría decir que son de este estilo?

R: Yo me he reunido con varios así, Ignacio Pichardo es otro y de esos varios, son contaditos.

P: En proporción al...

R: Déjame decirte como un 10 por ciento.

P: Podemos verlo como una cuestión optimista y pensar que la naturaleza del servidor público es apegarse a la ley y seguir la normatividad, esa es la naturaleza.

R: Pero el medio.

P: ¿Si es tan grave, o sea, esta experiencia?

R: El medio te provoca, es como salir a la calle, dice uno: yo le voy a ser muy fiel a mi mujer, pero de repente el menú no se puede dejar de ver.

P: Y en ese sentido tú puedes tener la mejor de las intenciones, pero hay tres cosas que pueden influir además de estas dos, Pichardo lo menciona de la voluntad política. Y nos recuerda a los japoneses que dicen que el pescado se echa a perder por la cabeza.

La voluntad política, la vocación de servicio y la aplicación de la ley van conjuntas en el servicio público. Si el Presidente del IAPEM en tu caso, del INAP en mi caso fuéramos unos corruptos primero ya todo mundo lo sabría.

R: *Lo dice la biblia. Dice: la mano que roba no se ve, la mano que gasta sí se ve.*

P: Y el amor y el dinero no se pueden ocultar. Eso es de filosofía pura de lo más popular.

R: *Además yo lo aprendí como presidente municipal, la gente te está observando todo el tiempo, dónde vives, cómo vives, cómo vestiste, todo. Y cuando empiezan a ver algún cambio, empiezan las críticas y son en un pueblo acervas, tremendas.*

P: Y ahora ya ni siquiera se esperan.

R: *No, porque ahora hay más escándalo.*

P: Por ejemplo los senadores ya compraron los 132...

R: *Pero ya quedaron marcados.*

P: ¿Pero para qué hacen eso?, o sea, como diría la canción “pero qué necesidad”.

R: *Hay otras formas de obtener un vehículo a tu servicio.*

P: Y el pretexto.

R: *El arrendamiento puro y al final pagas tanto y te quedaste con el vehículo, si es lo que quieren.*

P: Porque las formas se han perdido porque la ley ha sido demasiado flexible.

R: *La ley por una parte y la ideología. Hay países, por ejemplo, donde la ideología no permite que tú traigas un vehículo pagado de los impuestos, la ideología de ese país no lo permite.*

Acabo de ver el caso de los suecos, hay hasta una presentación en youtube, les ofrecen a los diputados en Suecia un departamentito de 16 metros cuadrados donde viven cuando vienen a sesiones y les queda tan cerca que no necesitan vehículo y no hay nada de que para sus gastos de representación, no, esas son costumbres que tenemos.

Yo por ejemplo en el IAPEM tengo todos mis gastos de representación cubierto, tengo vehículo del IAPEM, etcétera y además un buen salario, si yo rechazo eso me veo mal, estoy fuera del contexto.

P: Como el diputado que devolvió lo que se había gastado en el avión, Gerardo Priego y que el PAN le armó un escándalo porque él dijo: yo no me gasté esto en los boletos de avión y les regresó un millón de pesos.

R: *Son conductas anti irregulares, salen de la normatividad, porque ahí viene el defecto de lo que decía Juárez, todo con el Derecho, nada contra el Derecho. Ah, la ley te lo permite.*

¿Quiénes aprobaron la ley? Los que se van a beneficiar de la ley. Por eso te decía, yo creo que tiene que ver mucho con la ideología, se perdió mucho la ideología revolucionaria, al grado de que la última campaña presidencial que yo recuerde no hubo un candidato que hablara de la Revolución Mexicana como si ya fuera algo sabido y ya pasó a la historia, fue hace tantos años que ya no sirve para nada.

Yo creo que sí sirve, ideológicamente sirve mucho. Veamos los funcionarios públicos que formaban el gabinete de Obregón o los que formaban el gabinete de Calles.

Mencionemos algunos casos. Tienes el caso de Torres Bodet, de Agustín Yáñez, en Educación. Estos eran secretarios y así tienes otros casos de cualquier otra secretaría que dices: dónde están esos funcionarios.

P: Ahora te voy a decir una cosa, esto que yo lo comparto, pero también lo critico al mismo tiempo, el caso del México revolucionario realmente que parte de los 30 a los 70, ahí empieza una nueva ideología para llamarlo así.

Se estaba haciendo México, se estaba construyendo México y había muchísimos jóvenes y eran de los ateneos y todo ese asunto, la prepa era de primerísima y estaba la San Ildefonso nada más, era la prepa y había la Facultad de Derecho, al Facultad de Medicina, la Facultad de Ingeniería, lo demás párale de contar, era muy poco lo que había. Los que había se distinguían y eran los Torres Bodet, los Agustín Yáñez.

R: *Martha R. Gómez.*

P: Los propios militares, además autodidactas. Fueron muy buenas generaciones. Y ellos no discutían la ley, ellos hacían la ley, había por hacer todo en México. Y la Constitución y las leyes se fueron haciendo, tú y tu experiencia de diputado y de senador me acuerdo que tenías la Comisión de Energía.

Todo eso que había que construir que a ti te tocó parte de la construcción de la ley, ahora tú ves a Pemex, te asomas a Pemex y quieres llorar ¿por qué?

R: *Te da coraje.*

P: Te da coraje y te da sentimiento y te da lo que tú quieras, pero el país ya cambió aunque no quiera uno ya el país ya cambió, somos 115 millones de mexicanos y cuántas mujeres y cuántos niños de primaria, es otra cosa. La ideología ya no te cabe en un abrazo...

R: *¿Pero por qué también? porque nuestros gobernantes ideológicamente se vaciaron y les empezó a interesar más otros valores como el dinero. Pero nosotros en la escuela que estuvimos nos enseñaban ideología.*

P: Pero si tú ves al Presidente Calderón es de la Libre de Derecho, el anterior es de la Ibero y le hicieron la tesis para que se recibiera y el actual es de la UP. La UP es el Opus Dey.

Ahí sí dices ¿what?, como dice el anuncio del radio que no le vean la cara de what, dices: hijole, es de la UP.

R: *Deja de él,.., todos los altos funcionarios ya no son de la UNAM o del Poli, sino surgieron los del ITAM y los del Tecnológico de Monterrey y de la Ibero y de todos estos. Esto transforma también la mentalidad porque a ti y a mí no nos costó la universidad, pagar qué, 200 pesos, ya ni me acuerdo cuánto pagábamos, era gratis prácticamente, pero a ellos les costó una lana pagar sus colegiaturas altas. La mentalidad de la formación, técnicamente puede que aprendan lo mismo o más que tú, pero la ideología es otra cosa.*

P: Yo creo que tú tienes mucha razón y además nos iluminas el análisis porque es realmente ideología como una mística de servicio. La mística de servicio se ha perdido.

R: *Querer a tu país. Nosotros aprendimos desde la primaria con clases de civismo a querer a este país y lo conocemos y sabemos de su historia y sabemos lo que ha pasado y eso te da un amor a la patria, no retórico, sino auténtico. Y sabes que tus decisiones pueden ayudar a este país o lo pueden perjudicar. Eso lo han perdido los funcionarios.*

P: Yo te voy a contar una anécdota.

R: *No todos, pero un buen número de ellos.*

P: El regente me dijo: te voy a encargar una cuestión. Yo fui líder del sindicato del D.F.– estoy hablando de Martínez Domínguez– de ahí salté a la FSTSE y de ahí a la CNOP y de ésta al partido y yo he sido político toda mi vida.

Pero hay una cosa que me preocupa, que ya lo perdió este sindicato, es muy grande, es un sindicato de 300 mil gentes. Siempre hay muertos en parques y jardines y me dijo en qué áreas, yo te voy a encargar a ti que veas quién se muere, vas a ver a sus deudos y vas a pagar el entierro y darle una lana a la viuda, etcétera, y tienes prohibido decir que vas de mi parte, está prohibidísimo que vayas de mi parte.

R: *Esa era solidaridad.*

P: Muy abusado porque cuando yo iba era obvio que iba de su parte, pero yo tenía prohibido decirlo, pero qué lealtad generaba gremial de la gente de decir: sí está con el pueblo.

R: *Tenía otra práctica, no sé si te acuerdes. Siempre subía a su automóvil una bolsa de morralla y todo el que se acercaba a pedirle le daba dinero, decía porque a lo mejor este no tiene para comer hoy y yo le doy.*

P: Lo criticaron. Él era muy observador de la ley.

R: *Sí, como no.*

P: Pero muy observador de la ley, además no tenía ninguna preparación, él estudió hasta secundaria.

R: *Pero en la escuela de la vida sacó doctorado.*

P: Y su hermano estudió y él le pagó la carrera de economista. Llegó a gobernador de Nuevo León. Los de Nuevo León dijeron y este pelangoche. Como él era muy mujeriego y traía no a una, dos, varias a la vez, él salía a su audiencia pública todos los días.

R: *Decían que eran la sal y la pimienta de la vida.*

P: Y entonces llegaba una mujer guapa, joven junto a él se paseaba con ella en la audiencia pública. “¿A ver Salvador qué te pasa?”. Daba instrucciones, pero la guapérrima estaba a su lado. Salvador estaba viendo al gobernador y a la guapérrima, lo criticaron mucho los miembros del grupo Monterrey.

Y le dijeron: oiga Don Alfonso es que esta es una sociedad muy católica, muy conservadora. Está bien, dijo él, dejo todo lo que tengo, pero mire, compañero, usted va dejar su departamento y al noviecito que trae, y usted tal cosa. Sabía de todos. “Si quieren dejamos todo y nos hacemos católicos”.

R: *Acabas de dar un elemento clave de los antiguos políticos y gobernantes, estaban informados, se interesaban por sus equipos y ve lo que le pasó a López Obrador se vino a enterar de que su particular hacía las transas y el tesorero se iba a Las Vegas cada ocho días.*

¿Qué, eso no se puede saber? Por favor. A un político no se le va eso. ¿Quién es, qué hace?

P: Todo se sabe.

R: *Claro.*

P: Yo creo que esto ya nos ayuda bastante. No sé si quieras agregar algo más.

R: *No*

P: Lo que tú quieras.

R: Yo vine a conversar contigo. Creo que el tema que has tomado es muy interesante y te da para no una tesis, te da para muchas tesis. Tu problema va a ser cómo te concretas en algo porque te da para mucho.

Ahorita te estaba escuchando la anécdota de Don Alfonso. Hay que escribir libro de anécdotas de administradores públicos como esa que les platicaba de Mario y de Pichardo tengo otras.

P: Y la de Caso.

R: Y la de Caso también. Hay “n”, eso fíjate que vale la pena. A mí me lo han dicho varios amigos porque vas contando las anécdotas como ahorita escuchamos a Pepe y dices: qué interesante esa anécdota.

P: ¿Por qué no lo hacemos, preparamos...

R: Sí hay que hacer algo de eso.

P: La semana del anecdotario.

R: Te digo que tú te pintas solo. Hay que convocar al premio anual de la anécdota del Administrador Público. El año que entra se lanza...

P: De todo.

R: Vas a juntar una cantidad de anécdotas tremenda.

P: Más que nada las correcciones.

R: Podemos poner anécdotas de combate a la corrupción. Les platico una, era yo comisario en el Metro y el ingeniero Francisco Noreña tipazo, el más conocedor del Metro manda las carpetas y en la carpeta venía autorizar una inversión de dos mil 500 millones de pesos para instalar bandas eléctricas transportadoras, para evitar que la gente caminara en las estaciones del Metro.

Si tú lo escuchas así dices: qué generoso. En un país con la pobreza que tiene aquí que la gente tiene que hacer ejercicio. Dije: esta es la inversión inicial y luego el mantenimiento y luego todas las que van a poner en todos los demás lugares.

Le hablé. Oye, Paco, discúlpame pero yo creo que debes sacar del Consejo este punto porque yo voy a opinar en contra y argumento. “No, cómo crees, ya vienen en camino, que mira”. Me invitó a comer, no me convenció.

Mira, lo voy a dejar a decisión del Consejo. Está bien. En el Consejo estaba Colosio, era representante de Programación y Presupuesto. Viene la propuesta. Paco, con todo respeto, te lo advertí que iba a ir en contra, doy todos los argumentos, yo no tengo voto, ustedes si quieren apruébenlo, pero quiero que en el acta se incluya que la opinión del comisario es contraria por todas estas razones.

No se lo aprobaron. Salgo y por eso yo tenía muy buena relación con Colosio. Me dice: yo no podía decir nada, pero qué bueno que lo dijiste.

P: Está dentro de la regulación del Consejo que el Comisario tuviera voz, pero no voto, pero está en la regulación. Qué es lo que hace la ley. La ley te ayuda a transformar, la ley te ayuda a dialogar, la ley te significa muchas...

R: *Pero se necesita tener cierta capacidad de locura para hacerlo, porque eso de aventarte contra estos cuates, mañana de qué voy a vivir, me van a correr de la chamba. Pero Paco Rojas que era el Secretario me conocía y así me invitó, sobre advertencia no hay engaño.*

Cuando quitamos lo de las placas me andaban matando porque las placas las hacían unas troqueladoras en las penitenciarías y eran unos libaneses los que tenían la concesión, tenían a los presos como esclavos, les pagaban cualquier cosa y estos hacían un dineral con las troqueladoras.

Se enteran de que ya no las van a hacer cada dos años, eran los únicos proveedores de placas en el país. Estaban enojados y que le hablo a Víctor Lizama que era el director de Aduanas. Oye, Víctor, hazme un favor, chécame si estas máquinas que están en los penales pagaron sus impuestos y tienen pedimento aduanal.

Checó su gente y me dijo: no, confíscalas por favor. Y que se las confisco.

P: Muy padre entrevista, muchas gracias.

R: *No, hombre, siempre resulta muy interesante la conversación, además, haciendo esta tesis. De veras va a ser un éxito tu trabajo. Le pones ganas siempre a todo, todo te sale muy bien.*

--- 0 ---

ENTREVISTA IV (MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA)

R: La primera pregunta si entiendo, mi visión de la relación Derecho-Administración Pública en su operación.

P: Así es.

R: Yo creo que esta es una pregunta muy complicada de contestar porque no se puede ser lineal, porque hay muchos aspectos en donde quizá se tocan unos y otros en donde se separan mucho.

En primer lugar no puede ser, creo yo, una respuesta absolutamente general, habría que ir viendo aspectos. Inicio con ejemplos históricos de por qué el Derecho y la Administración en ocasiones se separan y luego se juntan.

Por ejemplo cosas que saben. En 17 estructuramos una administración pública sobre la base de dos figuras: las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

La idea que se tenía era que las secretarías eran órganos políticos (entre comillas) y los departamentos eran órganos técnicos. A lo largo de nuestra historia esto jugó un papel muy importante, llegó una época en los años 30 y 40 en que casi había el mismo número de secretarías y departamentos.

¿Qué sucedió? Y aquí viene nuevamente el péndulo hacia el otro lado, nos empezamos a imbuir de corrientes que habían en otros lados y llegó algo que el maestro Castelazo maneja de maravilla que es las figuras de la descentralización, de la desconcentración que fuimos adoptando bajo modelos diferentes, el norteamericano, el francés, el europeo.

Y empezamos a incorporar a nuestro sistema jurídico-administrativo, y estoy refiriéndome a la Constitución porque así me lo planteaste, exclusivamente eso. Empezamos a incorporar este tipo de figuras, la empresa pública que originalmente la llamábamos, la cuestión de la empresa económica pública y, finalmente nos empezamos a caracterizar como organismos descentralizados, empresas de participación estatal y empezamos a incorporarlas a nuestro régimen.

En las leyes de secretarías de Estado empezamos a incorporar normas que regulaban estas figuras y luego les empezamos a dar un tratamiento diferencial y empezaron a proliferar.

¿Y qué es lo que sucede? En los años 70 teníamos un dibujo muy complejo en la Administración Pública, teníamos por supuesto las secretarías, teníamos departamentos, teníamos organismos descentralizados ya claramente definidos, teníamos empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, y teníamos fideicomisos.

Y vino una gran reforma de carácter administrativo, así se denominó durante la Presidencia del Presidente López Portillo que ya había trabajado esos temas antes.

¿Y qué es lo que se hizo curiosamente? Y por eso digo estos encuentros y desencuentros entre Derecho y Administración. Al hacer el diagnóstico y el balance quienes lo tuvieron, un expresidente del INAP, muy reconocido, Alejandro Carrillo, jugó un papel muy importante en esto.

Se dieron cuenta que ese universo realmente no podía amalgamarse en lo que decía la Constitución y expidieron una Ley Orgánica de la Administración Pública en diciembre de 76 ya considerando esta realidad.

Por primera vez utilizamos formalmente a la Administración Pública centralizada y la paraestatal para dar una respuesta a esta realidad, inclusive no había base constitucional para eso, la base constitucional vino por una reforma posterior.

Este es un ejemplo de cómo en nuestro país hemos tenido que ir acomodando las piezas. Obviamente el Derecho va regulando las figuras que esa es la parte importante, me imagino que interesa para tu trabajo Don José. Y de repente nos encontramos que la normatividad jurídica no se compadece del todo con la realidad administrativa.

Empezamos a jugar a través de políticas públicas para manejar esto. Y aquí es donde empezamos a ver cómo el Derecho y la Administración Pública en sentido estricto se van abriendo de nueva cuenta y volvemos a intentar juntarlo.

El tema de las responsabilidades que por lo visto es un tema de gran interés. Las responsabilidades señaladas en la Constitución tuvieron un esquema constante de nueva cuenta en la Administración de Miguel de la Madrid en donde viene la Renovación Moral en Gasto y viene una gran reforma constitucional en donde modificamos muchos conceptos tradicionales de lo que es el juicio político, la responsabilidad administrativa, por ejemplo, las responsabilidades penales pues esas tienen su propio nicho.

¿Por qué? porque están regidas por un Derecho de estricta aplicación y consecuentemente se fueron creando tipos penales para las conductas de los servidores públicos que se han ido modificando sensiblemente. Esa es la parte penal. Y las responsabilidades civiles que también siempre han existido, pero me quedo en las tres primeras: la política, la administrativa y la penal.

¿Qué es lo que nos ha pasado? y es real en mi opinión. Estas figuras constitucionales ya no responden a nuestra realidad como que inclusive de alguna manera obstaculizan la posibilidad de que esto sea efectivo, que se logren los objetivos reales. Y estoy hablando de manera dura, no por percepción y es evidente.

¿Cuántos juicios políticos ha habido en más de 80 años? Lo que eran juicios de responsabilidades que hoy llamamos declaración de procedencia, ha habido. Ha habido dos exclusivamente en 50 años efectivos y uno no llegó a concretarse que fue el último de Don Manuel López Obrador.

El último efectivo realmente fue el del ex director de Pemex, el ingeniero Jorge Díaz Serrano. Y, efectivamente qué es lo que ha generado esto, que se ha recargado en la responsabilidad administrativa. Y ahí es donde se ha hecho un resumidero. ¿Y qué es lo que acontece? De nueva cuenta esta relación desde mi punto de vista y estoy en una charla de amigos, no siendo técnica, ¿qué es lo que ha sucedido?, que hemos intentado varias fórmulas para hacer frente a esto, sobre todo dentro del ámbito de la Administración Pública.

La primera Secretaría de la Contraloría nace con Carranza, era un departamento de la contraloría y desaparece posteriormente y las razones son impresionantes, porque no funcionó, porque fue ineficiente, porque no se logró el propósito. Recreemos la figura de nueva cuenta muchas décadas después.

P: Lo que pasa es que lo primero fue, si lo recuerdas, que no tenía punch el político y luego se lo dieron en la secretaría de Patrimonio e Inspección Administrativa.

R: Claro, como una función muy menor, más bien de control que de responsabilidad y luego viene y se rehace la idea de una contraloría y pasa por dos etapas y hoy está cuestionada.

Esto lo quise ejemplificar, yo creo que en nuestro país lo que ha sucedido es que ha habido un diálogo, déjenme ponerlo así, errático entre la realidad administrativa y el Derecho.

Y en ocasiones el Derecho va atrás y en ocasiones se pone enfrente, pero quizás no de la manera más adecuada y esto ha generado disfuncionalidades, yo les llamaría no de otra manera, entre esta relación Derecho y Administración Pública en los temas que estoy abordando.

Ahora hay otros en los que han ido de la mano, sin duda, y han permitido un camino más en paralelo y entrecruzado entre Derecho y Administración Pública. Yo les pondría como un ejemplo de estas contradicciones y al mismo tiempo trabajo en paralelo, la parte fiscal en donde ha habido un juego del gato y el ratón, entre el Derecho y la realidad, sobre todo referido a la Administración Pública.

Y ahí hay otro ejemplo muy interesante de cómo se ha ido evolucionando para serle frente administrativamente al problema de la hacienda pública fiscal. Hoy en día tenemos un SAT, un Sistema de Administración Tributaria que es una figura muy peculiar dentro de la propia Secretaría de Hacienda y ahí se sigue manteniendo como un órgano desconcentrado.

Y, al mismo tiempo, es prácticamente independiente, yo diría, de gran autonomía. ¿Y qué es lo que hemos hecho? si se ponen a ver. Hemos creado todo un marco jurídico secundario hacia abajo que es bien importante, o sea, pasamos de la Constitución a reglas que emitan las autoridades administrativas.

¿Y qué es lo que más impacta al ciudadano común y corriente? Las reglas cotidianas. Y hoy en día, inclusive en la Suprema Corte hemos tenido que construir una serie de figuras que hubieran sido inimaginables hace unos pocos años, las famosas cláusulas habilitarias.

Cuando el legislador dice la autoridad administrativa puede expedir este tipo de reglas, primero llegaron las circulares, primero son las reglas y están reconocidas.

P: Son reglas, circulares, manuales, reglamentos.

R: Efectivamente, todo un marco jurídico reglamentario hacia abajo.

P: Sin ley de por medio.

R: *En ocasiones, aunque normalmente deben tener una base legal. Jurídica y constitucionalmente no podría haber una norma que no tuviera una norma superior evidentemente en la ley. Pero lo que trato de hacer ver es cómo se ha ido abriendo la brecha entre la Constitución y las normas que regulan la vida de los ciudadanos comunes y corrientes en este sistema jurídico tan complejo.*

¿Por qué? que es con lo que concluyo esta primera parte que me planteaste desde el punto de vista constitucional, porque en la Constitución generalmente deben ser normas muy abiertas, muy abstractas y curiosamente vamos de lo muy abierto, muy abstracto a lo muy concreto, es decir, reglas constitucionales que casi podrían ser de nivel reglamentario, por ejemplo, en la parte electoral que tiene mucho de administrativo, de Administración Pública.

¿Por qué? porque nuestra realidad nos lo ha ido imponiendo...

P: Y todo lo que es el Derecho Penal también.

R: *Yo diría que el Derecho Penal se ha enfrentado a la necesidad de construir tipos penales que responden a las irregularidades que se dan en la Administración, conductas indebidas que han nacido y que son de evolución, en mi opinión, de las que han existido, pero que se rigen por las mismas reglas del Derecho Penal, es un Derecho de estricta aplicación y, consecuentemente, tienen una serie de reglas muy importantes.*

Pero yo te quería llevar a considerar el otro aspecto que es bien importante. ¿Cómo funciona la Administración a nivel regular? La Administración tiene como uno de sus principios básicos la eficacia y la eficiencia. Y a veces hay reglas de Derecho que pugnan con la eficacia y la eficiencia y esto no es infrecuente.

¿Cómo logras compaginar esa parte de la Administración con la parte, déjenme llamarlo así, de seguridad jurídica que impone reglas que en ocasiones se otorga eso? En ocasiones lo ayudan y lo impulsan, pero también en ocasiones lo obstaculizan.

Yo creo que esto ha sido un diálogo de muchas décadas en donde la realidad ha ido superando en muchas ocasiones al marco jurídico y a veces el marco jurídico se transforma para alcanzar a la realidad, pero hay veces en que la realidad va al margen del marco jurídico.

P: O sea, se pone un marco jurídico, para llamarle de alguna manera, aspiracional para llegar a y por eso se le da el marco jurídico para que no se sienta la sociedad desprotegida.

R: Tú hablabas de un tema por ejemplo en materia de la Administración Pública fundamental que es los servicios profesionales. Y, sin embargo, tenemos un apartado “B” de la Constitución que si lo analizamos en su texto se opone a un servicio profesional de carrera.

La Constitución en su apartado “B” dice que los trabajadores de confianza que lógicamente son las estructuras de mando, las decisorias, las supervisoras sólo tienen derecho al salario y a la seguridad social. Se ha construido un esquema profesional de carrera al margen de esa restricción que establece el apartado “B” que expresa.

P: Digamos que es, por así decirlo, muy errático para usar tu término. El apartado “B” cuando sale es en la época de López Mateos fue para concebir a los trabajadores del Estado como parte de la clase trabajadora con todos sus derechos y está bien, pero no había obligaciones.

R: Con todos sus derechos y no con todos sus derechos. Volvemos a lo mismo.

P: De huelga, por ejemplo.

R: Lo recuerdas muy bien, el 123 nace sin apartado “B”

P: Así es.

R: Y nace con la competencia local para legislar, eso se olvida a veces. Los estados legislaron de 1918 a 1928 en materia laboral, vino una situación muy complicada para algunas industrias, se empezaron a quejar de un trato muy diferenciado entre Chihuahua, Yucatán, Veracruz.

Y vino esta etapa del general Calles y Morones al frente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, se le llamaba precisamente por eso, y centralizaron sin bases constitucionales, legales, dijeron: todo lo que es industria petrolera, textilera, ferrocarrilera y minera, viene acá y nosotros lo vamos a manejar.

Y crean la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en 1927 sin base constitucional porque era una realidad que estaba viviendo el país, buena, mala, yo no juzgo, era una realidad. Así lo resolvieron ¿y qué hacen? nuevamente esta parte de las carreras.

En 1929 reforman la Constitución y establecen la base para que legislen exclusivamente en materia de trabajo el Congreso de la Unión y no los congresos locales.

Pero no hay disposiciones en relación al trabajo burocrático y ahí están los proyectos, si te interesan yo tengo uno de los proyectos en donde iba el que llegó al congreso que le llaman proyecto Portes Gil llevaba una regulación para los trabajadores al servicio del Estado y la Cámara de Diputados dice: no.

P: Sí me interesa mucho.

R: Es diferente, y establecen un articulito que dice: las relaciones de trabajo entre los trabajadores al servicio se regirán por las leyes del servicio civil que se expida. Y no se expiden hasta 1938 en que se expide el estatuto de los trabajadores al servicio del Estado.

P: Y entonces nace Pensiones.

R: Toda esta parte, ya existían cosas, pero formalmente no, para los trabajadores del servicio del Estado, sin base constitucional, dices bien, esto fue hasta 1960 cuando se establece el "B".

Ese estatuto se sustituye por el de 41, pero básicamente con el mismo modelo y así vivimos. Esto explica que Pemex, CFE que se vincula con lo que dijimos al principio de nueva cuenta, esta parte maravillosa de nuestra realidad.

Esto muy poca gente lo sabe ¿por qué Pemex, CFE, la hoy extinta Luz y Fuerza están en el apartado "A"? Hay una explicación histórica no había apartado "B".

P: CONASUPO y sus anteriores eran del "A" también.

R: Claro, después se le modificó. La Universidad Nacional Autónoma de México tiene una característica muy interesante, su ley orgánica habla de que es un organismo descentralizado del Estado, no de la Administración Pública, del Estado Mexicano, y tiene sus relaciones de trabajo por el "A", pero tiene su seguridad social en el "B".

Todo esto tiene esta explicación histórica, vuelvo al tema que te interesa desde mi punto de vista, de esta parte de una realidad operante muy buena, pónganle la calificación que quieran, regular, mala, pero operante que iba delante en el desarrollo de México y en el desarrollo de la concepción de la Administración Pública.

Y esta parte pocos lo entienden, como el Seguro Social. Y por eso es que la primera mención que hay a la descentralización en México fue en materia laboral. Esto también muy poca gente lo sabe, y es real ¿por qué? porque se enfrentaron con este problema ¿Con quién lo iban a hacer? ¿Con quién iban a crear un organismo como el que querían para Pemex, sino era con las estructuras obreras que estaban creando?

P: Parte de la lucha obrera.

R: Pero por supuesto, exactamente. Acuérdense la CTM nace en 36, después de los intentos fallidos de la CROM, de la CROC, etcétera, nace CTM como la chiquita. Hay una leyenda muy famosa de que Don Lombardo Toledano se refirió a los cinco lobitos entre los que estaba Fidel Velázquez y le dijeron esos cinco lobitos se lo van a comer.

Efectivamente, el primer Secretario General de la CTM fue Lombardo Toledano y a los cuatros años Fidel Velázquez le dio hasta con la cubeta y se quedó con la CTM. Ya venía ese enfoque de sí corporativo, pero hay que analizarlo en su contexto, pero así fue.

Tenían que hacerlo con ellos, sólo podían consolidar el control de un organismo como Pemex, con esas estructuras y así sucedió en todas las demás ramas. Estaba apenas naciendo la figura de los organismos descentralizados.

P: Inclusive Lombardo formó la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, no de sindicatos y el primer conflicto que se tuvo, como eran municipios, estados y federación, Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, fue una huelga en el municipio de Veracruz.

Dejaron de hacer limpia y de la policía, dijeron: no, es Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, nada de trabajadores, cómo se afiliaban, con qué intermediación desde el punto de vista jurídico y político.

Retomando esta cuestión de los servicios públicos de carrera que todo mundo le pone muchas bondades al asunto y no se fijan tanto en los problemas que pudiera tener.

Normalmente cualquier organización sea pública, privada, social la burocracia que está ahí dentro tiene, parafraseando a Carpizo, objetivos meta-institucionales. Se protegen entre sí y no tienen los objetivos de la institución, los cumplen al mínimo indispensable, pero lo que quieren es mantener su empleo por un mérito específico, el que sea.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera que ayer mismo se acaba de reformar otra vez, justamente demuestra que hay una ideología atrás de cualquier servicio profesional de carrera, de cualquier país.

La neutralidad que se pide de un servicio profesional de carrera es muy difícil, sobre todo en el Ejecutivo. Yo creo que en el Poder Judicial es una condición sine qua non, o sea, la objetividad en la impartición de la justicia, pero en el Poder Ejecutivo es muy difícil porque está en elecciones directas y porque toman el poder en un municipio un partido o en un estado o en la federación y necesariamente, no por cuestiones de botín, sino inclusive programáticas de un programa de trabajo, de un proyecto de trabajo que tienen que echar a andar.

Necesita de lealtades, de confianza y de capacidad. Y eso la ley es muy difícil que lo contemple porque son valores muy subjetivos. La pregunta ¿qué tanto futuro tiene un servicio profesional de carrera así visto teóricamente muy hipotéticamente como neutralidad y como eficiencia, eficacia y capacidad, honradez y todos los atributos que le ponemos al servicio profesional, qué tanto dada esa realidad tan accidentada que nos acompaña en la historia del último siglo y principios de este? No sé cuál sea tu punto de vista.

R: *Lo planteas bien en sus dos niveles. Es indudable que como una aspiración un servicio civil operativo, eficiente, honorable de carrera es lo que deberíamos de tener como aspiración. Pero eso requiere, primero, en mi opinión como en todas las actividades del servicio público, estructuras que respondan a eso.*

Y la más importante es la estructura del funcionariado y del conjunto de servidores públicos. De nada sirve crear un servicio profesional de carrera que no responda a nuestra realidad y sobre todo que no se va a cumplir. Lo digo con el mayor respeto.

Nuestros servicios profesionales de carrera tienden a desviarnos muy fácilmente y dejan de cumplir con sus objetivos. Yo pienso que lo más importante sería cómo vas creando un cuerpo de servidores públicos que realmente estén imbuidos de los principios que deben regir al servidor público.

De nada te sirve tener un cuerpo de servidores públicos sin un servicio profesional de carrera, sino están pensando en que su principal obligación es hacer bien su trabajo y hacerlo mejor cada día. Si no están pensando que para aspirar a ascender en los puestos tienen que demostrar que son los mejores, no los más antiguos, los mejores.

De nada te sirve si tienen esta característica que has señalado y tienes toda la razón, por lo menos yo la comparto, de que están ideologizando la función del servicio público.

Yo te trataría de contestar con algo más concreto, diciéndote, yo sí creo en las bondades de un servicio profesional, pero en tanto ese servicio profesional está construido para que funcione en una realidad porque si no volvemos a lo mismo, vamos a enfrentar de nueva cuenta, como nos ha pasado que la realidad no se compadece con la regulación jurídica que lo rige. Y al rato qué es lo que pasa, lo abandonamos en la realidad.

Segundo, yo creo que tú pones un punto medular ¿hasta dónde debe llegar el servicio civil de carrera en cualquier orden? Parecería que siempre lo llevamos al extremo, hay que universalizar. Yo creo que eso no funciona, lo estamos viendo hoy en día, tú tienes que construir un servicio, primero en las áreas fundamentales que lo requieren.

Yo te contrastaría las opiniones. Si tú me dijeras: oye, en la policía debe de haber un servicio profesional de carrera, mi opinión sería categórica, sí, sin duda.

¿En otras áreas de la Administración Pública podría haber un servicio profesional de carrera muchísimo menos estricto y abarcando menos niveles? Sería lo ideal, yo te contestaría. ¿Por qué? porque sí requieres una base estructural muy capacitada para hacer la función operativa, pero los de arriba deben tener cierta libertad, lo que tú me estás diciendo, debes responder a la confianza, deben responder a una serie de condiciones que se dan en la realidad.

Si logramos articular esto que se dice muy fácil, yo lo entiendo, porque la realidad es muy compleja, el servicio civil es muy bueno. Si no lo articulamos así se va descomponiendo el servicio civil, por muy bien diseñado que esté, digamos etérea, idealmente, a la hora que llega a la realidad se va a descomponer porque no se va a poder cumplir.

Yo si creo, Don José, que todos tenemos que hacer un esfuerzo por institucionalizar el funcionamiento de los órganos públicos. Y esto va de la mano con el otro tema, el de las responsabilidades que para mí sería muy importante empezar a construir un discurso que pusiera el acento en la impunidad, más que en la responsabilidad, en la corrupción, en la impunidad.

La corrupción y las responsabilidades por irregularidades, digamos, son casi connaturales a nosotros los seres humanos, todos hemos cometido faltas de niños, de jóvenes, de grandes, el problema es que quedan impunes, y eso es lo que va generando, en mi opinión, una sociedad tolerante ante la corrupción.

¿Por qué? porque no hay sanciones efectivas. Tú te equivocaste, cometiste un error te sanciono. “Espérate, yo soy bueno”. Ni modo y si lo vuelves a cometer te voy a sancionar más severamente.

Aquí lo que nos ha pasado realmente, en mi opinión, es que los niveles de impunidad son muy fuertes. Se han hecho esfuerzos bien importantes, hay que reconocerlos para sanciones, sobre todo en el aspecto administrativo, lo que platicamos al principio. Pero yo sigo pensando que esto debe de ir debidamente armado, un servicio civil de carrera, sí, ¿para qué? ¿en dónde? Y hasta qué niveles.

Segundo, ese servicio civil de carrera debe de ir armado con un régimen, voy a hablar en términos administrativos y no jurídicos, de incentivos y de sanciones adecuadas para que realmente funcione también.

Tú, funcionario público trabajas –se han hecho esfuerzos, hay cosas muy loables– bien, a ti te voy a premiar. Tú no te has portado muy bien, a lo mejor no te sanciono, pero tampoco te premio. Si haces bien, si mejoras entonces te voy a premiar.

Y al final del año si tú cometiste una irregularidad te voy a sancionar, no sólo te voy a dejar de premiar, sino te voy a sancionar. En mi opinión así puesto muy pedestremente, discúlpenme Don José usted es el especialista, pero yo concibo que podría funcionar un sistema como este. Creo que lo que nos ha faltado es esta visión integral para que realmente funcione. Y la otra son los mecanismos de cumplimiento, más allá de irregulares, de cumplimiento del sistema de servicio civil.

P: *¿Quién vigila? Nosotros tenemos aquí en México, inclusive en cualquier parte del mundo, una voluntad política, es decir, una cultura política que nos prepara para que aquellos cargos, los más importantes recaigan en personas de una gran integridad y una gran autoridad moral y de conocimiento.*

Pensemos en un sistema cuasi perfecto, muchos de los principales dirigentes del Poder Judicial, del Ejecutivo, del Legislativo tienen esas características de integridad, de conocimiento y de firmeza, esa es una cabeza, esa es una voluntad política que es muy difícil sobrepasar.

¿Por qué? porque hay gente que no solamente conoce, sino que además moralmente es muy calificada. La otra parte es la cuestión vocacional, qué tanto garantizamos lo primero que no está fácil, pero qué tanto ayudamos a lo segundo, a la cuestión de principios, valores, prácticas que ahora se llaman de transparencia, pero prácticas claras, como decían las abuelitas “cuentas claras y chocolate espeso”.

O sea, cuánto ayudamos a todo esto y con una tercera que es la ley. La ley que en última instancia es la que se debe de aplicar desde mi punto de vista. Si tenemos esto bien armado la ley nos sirve para corregir, para prevenir y para castigar.

Nosotros estamos poniendo por ejemplo en esta Comisión Anticorrupción la opinión pública en general, esto ni lo toca y se está manifestando por los dientes y cómo van a castigar ¿por qué? porque hay cierta desesperación por la impunidad que ha prevalecido durante tantos años en nuestro país.

Si armamos algo que sí tenga dientes para castigar, pero no hay una conciencia de cómo la élite dicho en buen sentido, no una élite dominante, una élite dirigente, que es diferente, una élite dirigente la garantizamos cuando tenemos unos sistemas educativos tan disímolos, o cómo una vocación la promovemos si por ejemplo en el “B” del 123 constitucional que obliga a la capacitación y a la creación de Escuelas de Administración Pública, es letra muerta.

Ha sido letra muerta casi desde el inicio y esto último se pone en evidencia su falta de operatividad, por ejemplo en el juicio político porque no va con la realidad mexicana, o en otro tipo de responsabilidades civiles o penales o aun administrativas.

Siempre hay una gran dosis de discrecionalidad y de subjetividad que la ley no puede aprender en sí misma, sino tiene elementos extralegales que le apoyen para que pueda ser funcional. El problema más grave que yo advierto en cuanto a esta separación entre el Derecho de la cultura de la legalidad, es que no tiene otros elementos que le son consustanciales.

Podemos hacer leyes magníficas y cómo las aplicamos. Ese es un punto clave para mi tesis que es una cosa que es de urgente resolución poder empezar a empujar estas cuestiones con escuelas, por ejemplo de Administración como el INAP que todavía sea más de excelencia, con cuestiones vocacionales mucho más organizadas, reguladas, institucionalizadas, vocacionales.

Y esta parte es una solidaridad positiva, la de la ley es una solidaridad negativa ¿por qué? porque te obligan, porque está en la ley, no es porque estés convencido. En esta parte qué tanto...

R: *Uno de nuestros puntos fundamentales, no nada más a nivel de escuelas de Administración Pública, yo creo que uno de los temas en donde debemos de reflexionar seriamente es en el tema de la educación, porque todo esto que mencionas en lo que tienes toda la razón.*

P: En la educación básica.

R: *En todo lo que mencionas empieza desde la formación del niño. Es muy complicado que a un adulto que no trae ciertos conceptos lo metas y se vaya a comportar conforme a esos valores, principios, reglas que tú hablabas, no las tiene.*

Y si además de eso lo metes en un régimen de impunidad es el peor de los mundos, es un caldo de cultivo exponencial para que se produzca exactamente lo contrario de lo que estamos hablando que debería ser deseable.

Yo lo creo que es aquí habría que dividirlo de nueva cuenta, o sea, tú tienes por un lado un problema social serio que es el de educación, pero no nada más de educación, de instrucción, es un problema de educación de valores y principios, por supuesto que deben concretarse en reglas que deben de cumplirse, pero de valores y principios.

Cómo podemos aspirar a que los jóvenes tengan esos valores y principios si les quitamos por ejemplo el civismo. Llámeme como quieran, a mí no me preocupa, pero esa materia a mí cuando fui chiquito me empezó a enseñar que había cosas que iban más allá de lo que yo quería o no quería.

P: De la sociedad.

R: *Exactamente. Yo creo que esto hay que reflexionarlo muy seriamente y, además, tiene que ver con la Administración porque la educación pública en México la maneja en un porcentaje altísimo la Administración.*

Hoy en día decimos que la federal, la local y la municipal, pero es administración. Ahí entra la otra parte, las políticas públicas de los programas, etcétera de los planes que se tienen que diseñar para esto.

Pero la pregunta esencial que te interesaba, es decir, no hay duda de la importancia que pueden jugar los centros de enseñanza, déjame llamarles, así en todos los órdenes, en particular de Administración Pública.

¿Por qué? y quiero regresar al mero principio de la charla y de tus planteamientos para tratar de dar ideas. La Administración Pública se rige como toda actividad humana y más actividad organizada públicamente por las leyes, no puede ser de otra manera, pero la Administración Pública es básicamente técnica eficiente, técnica eficaz.

Cómo potencializas el uso, particularmente los recursos públicos, esa es Administración Pública ¿sí o no? Para que sea lo más eficaz y eficiente posible y logre los propósitos de los planes y programas que se han planteado.

¿Cómo lo haces Don José? Sólo lo puedes hacer con gentes capacitadas. Aquí es donde vuelvo al problema de Derecho y Administración Pública como ciencia de la Administración. El Derecho se tiene que nutrir de los expertos en Administración Pública.

Hoy en día tenemos que romper ese cartabón que tenemos de que construimos las leyes en la estratósfera, no, ya no se puede. Como en muchas otras materias la ciencia y la técnica son fundamentales para ciertas regulaciones jurídicas.

¿En dónde se desarrolla y se aprende eso? En las escuelas. Yo te puedo asegurar que si nos metemos a un estudio profundo que seguramente ustedes han hecho y yo los

desconozco, al alto porcentaje de servidores públicos y de funcionarios no les preocupan las normas jurídicas salvo las de responsabilidades.

Los demás, los serios, los que hacen su trabajo están en lo suyo, están viendo como en la Secretaría de Agricultura, los programas que desarrolla la secretaría pueden lograr las metas y objetivos que están trazados para que se produzca, perdón si digo una barbaridad, lo que se está previendo como necesidad en el campo, se logren elevar los niveles de productividad.

Y si vamos secretaría por secretaría, órgano por órgano, nos vamos a encontrar eso. Pero cuando llegas con el tema de las responsabilidades a todos nos tiembla firmar un papel. Eso sí nos preocupa muchísimo, pero todo lo demás no.

P: Y, además, el alto funcionario dice: yo voy a traer un contador para que cuando me traigan a firmar cosas yo ya sé que está bien o un abogado. Y luego el abogado y contador le pueden dar palo.

R: *Por supuesto. Pero lo que quiero resaltar es que por una parte la preparación técnica del administrador público, déjame ponerlo genéricamente, del servidor público es hoy en día esencial.*

Los administradores públicos no tienen porqué ser abogados, tienen que ser administradores públicos. Y para eso está o deben estar instancias. Yo te contestaría muy concretamente al cuestionamiento que me hiciste, estimo que el INAP y muchísimas otras instancias deberían crecer, multiplicarse e ir al grado de excelencia como se está logrando en instancias como el INAP, buscando eso.

¿Por qué? porque es lo que va a preparar al administrador público. ¿Qué es lo que sucede? En las universidades tenemos la carrera de Administración Pública, no en todas, tú tendrás mejores datos.

P: En 36.

R: *Salen con una concepción muy clara, pero no con la que se requiere.*

P: Con la otra.

R: *Exactamente, ya lo dijiste y que bueno que me ahorraste. Yo creo que este es el juego de Juan Pirulero. Las universidades deben preparar licenciados en Administración Pública y algunas que tienen buenos diplomados y maestrías, no son muy pocas, pero estas instancias especializadas, como el INAP, lo que hacen es formar a los técnicos, a los especialistas.*

Déjame ser presuntuoso, a los científicos en Administración Pública que son los que tienen que nutrir, en mi opinión, a toda la actividad, no sólo tiene que manejar, ojo, son las que lo tienen que nutrir. Pero el señor que va a realizar una función administrativa dentro de la Administración Pública debe estar enfocado por ellos.

Ya en la práctica ese señor aplicará todo eso y a veces nos desviamos, afortunadamente, aquello está muy etéreo, pero esto no funciona aquí, pero porque tengo la base, lo malo es cuando improvisamos sin bases, sin conocimiento.

P: O cuando desprecies o desdeñes la ley.

R: *Ese es el peor de los mundos también. Pero te repito ahí volvemos a este encuentro, desencuentro entre Derecho y Administración Pública.*

P: El ser y el deber ser.

R: *Exactamente y a veces el deber ser no se compadece con el ser y no necesariamente el ser es malo, lo que pasa es que no estamos entendiendo y conduciendo adecuadamente el ser y nos vamos a un debe ser que es inaplicable, porque es un deber ser ajeno a tu realidad. Es como yo lo veo.*

Yo creo que esto es parte y culpa de los abogados que muchas veces perdemos de vista, nos vamos a la estratósfera. Yo lo platico mucho con mis colegas y estamos en el éter tejiendo cuando no nos damos cuenta que allá abajo eso no opera.

P: Y no tanto sería de los abogados, sino de los legisladores de quienes van creando.

R: *Por supuesto, tiene toda la razón, pero vuelvo a lo mismo, debemos ser los técnicos, los científicos y en este caso el Derecho si pierde esa característica pierde su esencia, los científicos sociales, aunque nos dediquemos al Derecho, parte de lo que tenemos que hacer es diagnosticar bien nuestra realidad para conducirla.*

Sino diagnosticamos bien nuestra realidad y vuelvo a lo mismo inventamos fórmulas que no son adecuadas, lo más probable es que no se cumplan. Cuando yo estuve en Inglaterra, en Oxford hay una callecita muy famosa entre de los grandes edificios que son maravillosos y es muy chistoso porque está absolutamente en contradicción con todo lo que es, además con barditas de tela de alambre.

A mí me llamó mucho la atención, yo pregunté, además se ve que está hechizo, me explicaron. Esto no era calle, esto no era paso, era un jardín muy cuidado, pero los estudiantes, inclusive los profesores, para llegar al otro edificio tenían que dar una vuelta enorme, por tanto, cruzaban por ahí. ¿Qué hicimos?, cerramos.

Al poco tiempo nos encontramos otra vez abierto, además estoy hablando probablemente de siglos. ¿Qué hicimos?, establecimos unas normas muy severas, el que se vea infringiendo la norma que prohíbe cruzar va a ser sancionado, muy severo. Impusimos dos sanciones y la comunidad se nos echó encima y además seguían pasando.

¿Por qué optamos? Lo dejamos abierto, nosotros decimos que está prohibido y ellos pasan y no pasa nada. De verás esto me lo explicó el profesor de Derecho. Lo pinto como una fórmula para explicar que hay realidades que es absurdo mantener, porque además su conclusión era esa, porque obviamente esto fue en los años 90 y tantos.

Y me decía, quién era más absurdo, nosotros tratando de prohibir algo que no afectaba, que no dañaba, por un principio de autoridad de que por ahí no podían pasar o ellos que necesariamente pasaban.

Y él me dijo, le voy a dar mi opinión, no lo digas porque yo soy miembro del claustro de profesores, ellos tenían razón, los hacíamos caminar cuando aquí un paso, en qué nos afecta.

Claro, ellos son consuetudinarios en muchas cosas, pero voy al punto, yo creo que el Derecho, sobre todo debe ser lógico y racional, y la lógica y la racionalidad deben de ir con una característica que es en qué sociedad y cómo va a operar.

P: En que realidad.

R: *Y esto se aplica a la Administración.*

P: Por supuesto. Nosotros tenemos la Administración que nos merecemos, es lo que dicen.

R: *Y tiene muchas cualidades nuestra Administración, estamos hablando de un tema en concreto, yo no estoy hablando contra mi Administración Pública, porque además si hay alguien que la verdaderamente disfrutó, gozó y demás, fui yo.*

Realmente hay cosas muy buenas, pero en este sentido y lo que a ti te interesaba en relación a lo que se está haciendo, esa es mi opinión. Otro ejemplo que yo viví en el Legislativo, yo llegó a la Cámara de Diputados como Secretario General con una de las encomiendas principales que era el servicio civil de carrera en la Cámara.

Hicimos un enorme esfuerzo hasta donde pudimos, estudiamos los sistemas y, finalmente, elaboramos un estamento. Yo dije esto se queda como pliego de mortaja, ya estamos en la parte final de la legislatura, se va a quedar como pliego de mortaja, no, me lo aprueban, el último día de sesiones de abril lo aprueban.

P: Hacen una curva, ese día es donde se aprueban todas las cosas.

R: *El 30 y lo aprueban contra todos los momios. Y a partir de ahí una carrera contra reloj brutal para evaluar al personal, nos vamos con la UAM, creo que ustedes participaron en algo, no lo recuerdo, en fin.*

Se hace un esfuerzo enorme y logramos hacer los cursos y hacer los exámenes y dejar expedientes para la parte final de la legislatura con las calificaciones de cada uno de los miembros, sobre todo de los miembros vamos a llamarle de función parlamentaria y administrativa de nivel.

Los legisladores deciden que no van a tomar la decisión porque ya es muy tarde y se la van a dejar a la siguiente legislatura. Y llega la siguiente legislatura en donde estaban mis amigos y le dan para atrás, simplemente lo mataron.

Otro ejemplo, se disminuyeron las comisiones en la nueva Ley Orgánica de 99 creo que eran 18 comisiones, sin reforma legal llegaron y crearon 15 comisiones más de las que existían.

Es irracional, es absurdo, hay comisiones que no tienen nada que hacer se los digo con conocimiento de causa, las aumentan sin reforma legal. Viene la reforma legal y aumentan 28 comisiones a las que ya había en aquel entonces y hoy son muchas más.

Vinculado a la Administración, Administración Pública legislativa, pero al final y al cabo Administración Pública. Nadie ve porque todos nos quejamos, cómo 50 y tantas comisiones. Déjense de que les dan carro ¿en dónde sesionan?

A mí me reclamaban todo el tiempo que no tenían lugar para sesionar y yo les decía: ¿qué quieren que haga? Habilito, pongo toldos en el patio de la Cámara y habilito para que sesionen, a ver díganme. En aquel entonces estábamos ya en la parte final para que el Senado donara la parte que ahora ya es de la Cámara, pero que seguía siendo del Senado que era la parte de atrás, estuvo medio construido muchísimo tiempo y abandonado.

Finalmente lo logramos, al final de la legislatura María de los Ángeles Moreno sacó la autorización del Senado para que se le diera esta parte, ahí pudimos ampliar en esos edificios para varias comisiones. No alcanzaba el tiempo ni para que los cuates que querían ponerse una medalla de que iban a sesionar, porque no iban a hacer nada, tuvieran un lugar.

Aquí de nueva cuenta vez el contrasentido entre Administración eficiente y Derecho. Ya estaban legalizadas las comisiones, pero no había posibilidades de darles ni los recursos que necesitaban ni hacer las funcionales.

P: No eran administrativamente viables.

R: Por supuesto, pero lo peor de todo esto ni siquiera les interesaba que ese es el problema, vuelvo a lo mismo, ni les interesaba que fueran viables, les interesaba el vehículo que les daban, tener dos o tres asesores más, pero fue real.

Les estoy platicando algo que viví. Cuando en mi opinión era indispensable, por eso me fui de la Cámara, ese fue el motivo principal porque vi que le iban a dar sepultura absoluta a ese tema cuando yo lo había empujado y estaba convencido.

Si no tienes reelección cuál es la otra forma para darle consistencia a los trabajos legislativos que tiene con lo que estamos platicando, servicio inteligente en donde no importa si el señor que preside la comisión de Gobernación es del PAN, del PRI, del PRD, del PT, del Verde, de Convergencia o del que nazca mañana.

¿Por qué? porque tendría un apoyo técnico este caso legislativo, adecuado para que le diga: oiga, señor, eso no se puede, eso viola la constitución. Oiga, en técnica legislativa ese artículo transitorio no tiene que construirse así, se tiene que construirse de esta otra manera.

P: Secretarios técnicos de las comisiones.

R: *Y todavía las hay. Muy pocos con el nivel. ¿Y qué requieres para esa función adecuada? Fíjate que aquí se combinan las dos cosas, y con esto termino de lo que tú decías del servicio profesional.*

Si hubiera un servicio profesional adecuado otro serían los problemas de la Cámara. ¿Por qué? porque ese servicio profesional no le importaría si tú eres del PRI llegas o eres del PAN llegas porque entre otras cosas tendrías estabilidad. Y ese señor sí sería funcional porque no tendría que estar quedando bien con el señor PRI que llegó y que trae la cuestión ideologizada y partidizada de las cosas, sino que está realizando una función técnica con absoluta imparcialidad.

P: Me viene a la mente el nombre de María Elena Sánchez Algarín.

R: *Sí, por supuesto, ese el ejemplo de un servicio profesional al margen de la ley, María Elena era secretaria, no es ni abogada y es la gente que más sabe de trámite parlamentario en la Cámara.*

Yo llegué y tenía que pedirle opinión a María Elena en muchas cosas, obviamente en otras yo era el que le decía, pero al final del camino este es un buen ejemplo de un servicio profesional de una gente que a lo largo de los años se ha preparado.

P: En cada institución había de esos intocables porque eran los que sabían y tenían sus equipos de trabajo.

R: *Absolutamente y, además te lo decían, los que se iban y los que llegaban. A fulana y fulano no la puedes mover es la que sabe, es la que conoce.*

Yo creo que esto es un tema que debe analizarse con mucho cuidado porque evidentemente yo sí creo que el servicio profesional es una seguridad para la eficacia y eficiencia en la Administración Pública, pero al mismo tiempo creo también como tú lo apuntabas con mucha corrección, que un servicio profesional mal diseñado se vuelve, insisto, en lugar de una palanca de impulso a un buen servicio, se vuelve en un obstáculo, en una restricción.

P: Ya no te quitamos tu tiempo, muchísimas gracias.

R: *Espero que te sea útil, esta es una plática de amigos.*

--- 0 ---

ENTREVISTA V (EXSECRETARIA DE ESTADO Y LEGISLADORA EN FUNCIONES)

P: La primera pregunta que te haríamos es ¿qué tanto en tu experiencia era más rígido o más flexible o más consciente el apego al Derecho en el ejercicio de la función pública? ¿Qué nos puedes comentar al respecto a lo largo de los años, se ha alejado, se acercado, cómo se ha conformado o configurado ese vínculo?

R: *Me parece que en la práctica se ha hecho más laxa la observancia de la ley y, por lo tanto, se ha hecho más laxo el llamado Estado de Derecho. Hay cuestiones muy graves como por ejemplo el no aplicar la sanción correspondiente a delincuentes e incluso en delitos graves.*

La famosa impunidad que nos está afectando enormemente, esa impunidad va no solamente a los juzgados, va también al ejercicio de la práctica pública donde si un servidor público no cumple con su obligación o desacata determinadas normas es impone, lo cual fuerza la situación a que otros también incurran en esas prácticas, sean impunes.

La impunidad nos está afectando de manera cruel, diría yo. Si los delincuentes son impunes el aliento a delinquir es mucho mayor. Si hay zonas en el país que por ejemplificar el propio general Secretario dice: ni nosotros podemos entrar, quiere decir que no se aplica la ley donde debiera aplicarse y por las instancias correspondientes que de paso se ha dicho no sería el ejército el que tendría que normar eso sino la policía.

¿Dónde está la policía preparada, capacitada, bien pagada, evaluada que aplique la ley estrictamente sin mordidas, sin cohechos, sin simulaciones en cualquier parte del país?

Y dentro de la Administración Pública yo también creo que hay ahora muchas cosas que son permitidas o diríamos se hacen de la vista gorda quienes tienen la función directiva para propiciar ausencias, faltas de cumplimiento en determinadas cuestiones.

Y para hacer interpretaciones en la parte correspondiente administrativa que permitan decir que algo eso puede no ser dependiendo de la interpretación que se le dé.

Yo considero que años atrás la ley se aplicaba de manera mucho más directa, que había menos impunidad y que todos los servidores públicos estábamos conscientes de nuestra responsabilidad y de que si la incumplíamos tendríamos una sanción, que de igual manera en la atención al público esto ocurriría y en nuestra relación con aquellos a los que servimos, sería aplicable también una sanción ante una falta leve o grave que se tuviera al distanciarse del Derecho.

Creo que de muchas maneras visto el asunto que hoy tiene que ver con el llamado Estado de Derecho se ha hecho como un poco chico, como que nos hemos acostumbrado a que no pasa nada o a que pasa poquito o a que si ya la libró el que está junto yo también la voy a librar.

Y eso lleva desde faltas de respeto o faltas de atención jerárquica a los superiores o a los de abajo también, hasta delitos en que pueden caer y les doy el ejemplo de Walmart, hace unos meses hubo un escándalo muy serio porque Walmart estaba sobornando a altos directivos de la Administración Pública.

P: Y lo dijeron allá.

R: *Exacto, no salió aquí, lo sacaron los norteamericanos criticando a México por la corrupción y también sancionando a Walmart allá, yo no sé que aquí se hayan aplicado sanciones ni a los funcionarios que incurrieron en esa falta de observancia de la ley, ni a los directivos de Walmart, siguen creciendo, siguen caminando, siguen atropellando los derechos de muchos pequeños establecimientos mexicanos y no pasa nada.*

Eso nos hace sentir a todos incertidumbre, inseguridad, sentirnos lastimados y nos hace sentir indiferencia o desaliento. ¿Para qué me voy a quejar sino me van a hacer caso, voy a perder el tiempo y se van a burlar de mí?

Voy a presentar una denuncia a la procuraduría y a lo mejor hacen escándalo, pero igual y no pasa nada. ¿Quién entonces me protege como ciudadano y quién obliga al correspondiente servidor público a acatar estrictamente la ley?

De repente parecería que nadie. Eso es una de las contribuciones a una especie de falta de cohesión social y falta de respeto a las autoridades y a las instituciones. Y dicho sea de paso las instituciones que fueron orgullo y le dieron fuerza al desarrollo de este país, hoy se sienten, yo les digo de repente agujeradas, sin la suficiente fuerza para cumplir con su responsabilidad y a veces hasta un poco a la vista del público sin importancia en la función que realizan.

Y yo creo que todo eso se deriva de la laxitud de la observancia de la ley y, por supuesto, de los reglamentos y de las normas secundarias que se derivan. Me parece muy grave y creo que en el servicio público es donde fundamentalmente debemos poner el ejemplo desde todos los puntos de vista, no sólo cada persona, sino la institución misma del cumplimiento estricto de sus deberes, de sus obligaciones y desde luego también de ejercer la labor para la que fueron hechas.

Les doy otro ejemplo, Atengo. En Atengo se aplicó la ley, hubo una insurrección o una rebelión, en fin, por lo que haya sido y se ordenó que la fuerza federal y la fuerza local lo parara. Las autoridades dijeron: sí, estaba haciéndose esto incorrecto, fuera de la ley y aplicamos la ley.

¿Qué pasó con el juicio popular? Son unos represores, son unos bárbaros, salvajes, pobre gente, violaron los derechos humanos. Nos estamos moviendo en una especie de columpio en donde ya no sabemos qué es respetar los derechos humanos que por supuesto yo estoy de acuerdo son parte de la ley, respetar. Y comienza la decisión y la operación para proteger a la sociedad misma aplicando la ley.

P: Lo que me provoca tu reflexión es que en las últimas tres décadas digamos lo gubernamental en el mundo ha perdido peso específico, se decía que todo se hacía mal,

inclusive Gabriel Said escribió un libro que se llama el *Progreso Improductivo* muy interesante porque cómo progresaba la sociedad mexicana, pero era improductiva porque vivía del papá gobierno.

Que teníamos que pensar cómo hacer de esta sociedad que progresa, que siguiera progresando, pero que fuera más productiva en un sentido absolutamente capitalista. Pero sucede que después de tres décadas ese progreso productivo ya no fue tan productivo.

R: *Ya no fue progreso.*

P: Así es, sino pobreza y fue otras cosas no solamente aquí sino en muchos lados del mundo. Ese alejamiento o ese desde por lo gubernamental más que alejamiento un desdén, pone en la mesa una teoría, los particulares hacemos mejor las cosas que los del gobierno y los empresarios todavía mejor.

Hagamos las cosas bien, eso mueve o no la estructuras del Derecho Público, constitucional, administrativo, electoral, de las relaciones internacionales, Derecho Fiscal, todo lo que es el Derecho. ¿Cuál es tu opinión al respecto?

R: *A mí me parece muy lamentable que se haya perdido la imagen adecuada, el prestigio, el respeto por las instituciones públicas, las que sean, desde el Presidente de la República hacia abajo y desde las áreas que construyen, ya sea en obra pública, hasta aquellas que sancionan o imparten justicia, todas.*

Y me parece muy peligroso también porque finalmente los seres humanos nos ocupamos, nos asociamos y generamos unas normas que nos rigen a todos para poder coexistir pacíficamente o para poder saber dónde principia mi derecho y termina el del otro y hasta allí es donde yo me puedo mover para vivir en sociedad.

Igual, generamos instituciones para atender las causas más importantes de la sociedad nacional o de la sociedad estatal o de los grupos sociales. Si esas normas ya no se respetan sálvense el que pueda. Vean lo que está ocurriendo en la ciudad de México, la gente deposita la basura donde se le da gana y no pasa nada.

La gente se estaciona donde quiere y tampoco pasa nada. Los autobuses de servicio público se cambian de carril como quieren, se echan encima de la gente y no pasa nada.

El asunto cotidiano nos tiene agobiados porque igual si nos suben mil por ciento la luz tenemos que hacer trámites largos, enormes, difíciles. Tengo un amigo al que le quitaron la luz un mes y 10 días estaba enloquecido, además tiene una persona adulta mayor en su casa, tuvo que recurrir a la influencia de alguien más porque por su cuenta no lo pudo solucionar.

Todo eso hace que las instituciones pierdan credibilidad, pierdan recurrencia de la gente y pierdan confianza. Y realmente yo dije hace rato que las instituciones hicieron fuerte a este país, le permitieron transitar por diferentes etapas de su desarrollo y sortear problemas muy graves, manteniendo un equilibrio razonable, un respeto a la legalidad, a los derechos humanos, a las garantías individuales, ahí estaban como referente.

Y de pronto y muy en concordancia con el surgimiento thatcheriano y reganeano y podría yo decir también juanpableano, surgió un modelo que han llamado neoliberal que so pretexto de que la gente, los individuos deben ser libres, cosa que yo comparto como libertad, debían dársele espacios para hacer las cosas por su cuenta, lo que falta, es decir, siempre y cuando estén en el marco de la ley que muchas veces no lo están y que los privados lo hacían mejor que los públicos porque los públicos ya por definición éramos corruptos.

Yo creo que es falso, ni todas las instituciones públicas hacen las cosas mal, hay algunas que lo han hecho y lo hacen muy bien. La obra pública, sobre todo con los ingenieros mexicanos bien formados que hemos tenido, hacían obras de excelencia admirables, las labores en materia de agua se hicieron también maravillas con las presas, de abastecimiento y otras cuestiones.

El asunto que ha tenido que ver con la salud y la seguridad social que lamentablemente ha decaído en los últimos años fue, sin duda, un factor de cohesión social y de aceptación de la gente, de lo gubernamental porque teníamos atención de excelencia, médicos muy capaces, enfermeras igual y aparatos de laboratorios, en fin, que nos aseguraba que la salud de la población en general estaba bien atendida.

El crecimiento de la esperanza de vida fue una demostración, la disminución de la mortalidad infantil, por supuesto. El que haya hoy muchos viejitos a los que por cierto ya tenemos que crear instituciones para atender mejor, ojo, quién va a atender a los de mayor edad, ahorita ya tenemos problemas, hay que crear instituciones para hacerlo.

Ahora bien, hablando del contexto de lo legal, yo diría ¿por qué pierden presencia y prestigio las instituciones públicas? Porque hay un modelo global, general que se quiere imponer y si dentro de la libertad está que cada quien ejerza su derecho a construir, a tener una empresa, a cobrar lo que se le dé gana, a competir lo mejor posible como pueda, nada más que eso se ha dado generalmente contra la clase trabajadora y eso es ilegal.

El salario mínimo hoy es un buen ejemplo de cómo la ley no se está respetando ni en la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, ni en la Secretaría del Trabajo ni en ninguna área empresarial.

Ese salario mínimo dice que debe ser suficiente para sostener al trabajador y a su familia, hoy ni al trabajador y, sin embargo, sigue siendo un salario mínimo oficial que ya sólo sirve como referencia por ejemplo para poner multas.

P: Es piso, no techo.

R: Exactamente. Y los empresarios argumentan, bueno, ya nadie gana salario mínimo, ganan tres, ¡juy pues cuánto!, hasta cinco todavía es insuficiente, pero ahí está la norma.

¿Qué pasó? Que el modelo nos llevó a señalar que había que apretar el salario porque si no se generaba inflación, cuestión que yo no comparto por cierto.

Hay críticas sobre este asunto, pero nada más y nos asustamos de que los trabajadores se indignen, marchen y protesten y decimos qué bueno que desaparecieron Luz y Fuerza, aunque se haya hecho de una manera no totalmente legal, hay mucha de que fue legal, pero se hizo.

Y hay quien dijo: qué bueno, era la única manera. Así de sorpresa, de golpe que aunque se violara la ley. Pero fíjense todos los ejemplos que tenemos, la laxitud con que hoy se toma.

P: El parque de Azerbaiyán.

R: El parque de Azerbaiyán que ya están promoviendo un amparo.

P: Pero cuando la cabeza, o sea, el gobierno en este caso rompe la ley y el sentido común ¿qué espera que suceda con la sociedad?

R: La sociedad empieza a organizarse, ojalá que eso lleve a una mayor ciudadanía que implica responsabilidad y también reclamo de derechos, las dos cosas.

Y, primero, conocer la ley. ¿Qué reclamas como ciudadano sino conoces la ley? ¿Y qué estás obligado a hacer si no conoces la ley y cómo respetas al de enfrente si no conoces la norma? Es estar en todos lados, para mí el Derecho es el entramado básico que permite constituir una sociedad que permite generar las instituciones adecuadas, que permite la cohesión social y que permite premios y sanciones dependiendo de si la gente acata o no esa ley que rige para todos, porque la ventaja de la ley es esa, que rige por igual para todos, la conozcan o no.

P: El reglamento que se acaba de aprobar hace poco tiempo, porque la ley se aprobó hace un par de años de las asociaciones público-privadas, recoge la necesidad de regular el espacio público en la intervención de los particulares a favor del interés general o recoge una necesaria regulación para darle seguridad jurídica a la inversión privada y, por tanto, que continúe esa rueda de la fortuna. ¿Cuál es tu opinión?

R: Mi opinión y yo voté en contra por cierto de esa ley es que es para beneficio de los privados, para asegurarles la inversión y el pago en los correspondientes intereses de su inversión haciendo obras que debería ser el gobierno, pero el gobierno argumenta que no tiene recursos.

Yo lo que creo es que el gobierno debería hacer realmente una reforma fiscal integral, en serio, no retazos, pedazos como hemos hecho hasta ahora y que paguemos con transparencia y claridad lo justo que hay viene otra vez la norma que se va a reflejar en leyes la reforma fiscal, que no la cambien cada año, que no sean arbitrarios, que no la modifiquen con decretos del Ejecutivo y que todos paguemos de acuerdo con nuestras posibilidades porque eso establece la Constitución también.

Que el ingreso debe captarse de los ciudadanos de acuerdo con su posibilidad de aportación, es correcto, pero por qué diría yo no se atreven desde el gobierno a tocar a los monopolios, por ejemplo o por qué no se atreven a gravar las utilidades en bolsa, me

parece una barbaridad. Ah, no, porque se fuga la inversión, ¿no que los privados son tan rectos, no que los privados lo hacen muy bien?

Pero ahora también podemos decir, parece una connivencia entre público y privado, y esas asociaciones público-privadas a mí me parecen un riesgo para el país.

Aquí en el D.F. Marcelo Ebrard ha hecho varias de estas asociaciones público-privadas, una de ellas en una obra súper criticada que es la súper vía poniente que va a ser de cuota porque se supone que con esa cuota se va a pagar la inversión de OHL.

Cuando Marcelo Ebrard decidió entregar la obra a esa empresa española, en primer lugar enfrentó el disgusto de la ciudadanía en general. Cuatro años de protestas, de decirle que era un ecocidio, que estaban pasando por encima de una barranca que es federal y de alterar desde el clima hasta el aire, hasta la forma de transitar por la ciudad, de todo los capitalinos, además de lo feo que son esas obras. Están haciendo de nuestra ciudad...

P: *¿Es la de San Jerónimo?*

R: *Sí, una mole de concreto que no resuelve el tránsito feroz que hoy tenemos peor que nunca, no podemos pasar por ningún lado. Ni el segundo piso, ni esa vía han sido ni serán suficientes para controlar el tránsito, al revés, estimulan el uso del automóvil lo cual va en contra de la ciudadanía en general, del medio ambiente y de varias cosas que son fundamentales.*

¿Cuánto va a costar? Alguien dijo por ahí alguna vez que como 30 mil millones. ¿De cuáles? ¿Qué va a pasar con el fideicomiso privado? ¿Lo van a hacer secreto como hicieron con el segundo piso por 12 años? ¿Y uno se va a ir enterando de que costó "x" después de esos 12 ó 15 años? ¿Y cuánto en más de intereses y si la cuota va a ser en el caso de la súper vía poniente suficiente para pagarle a los privados o no?

¿Y cuánto le va a heredar de deuda a las siguientes administraciones? Es como esta cosa tan recurrente de los PIDIREGAS que es obra que no se registra en el presupuesto anual, pero que su pago sí se va a administrando en los años posteriores. Aparenta que la deuda es menos, pero en realidad es más alta.

Esta es otra forma de burlar la ley, la sociedad no sabe ni cuánto cuesta, ni hasta cuánto se va a pagar, ni cómo se va a pagar, ni por qué se cobra 30 pesos o lo que estén cobrando de cuota, tampoco sabemos cuánta gente la va a querer pagar y a utilizar.

Qué tal si como ya ocurrió con las carreteras concesionadas que el sector público ha tenido que recuperar y volver a concesionar y recuperar porque estuvo mal calculado, qué es lo que va a pasar. Y todo eso junto con el desmantelamiento del Estado, también producto del modelo neoliberal, eso es lo que aconsejó el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco de Pagos Internacionales, etcétera.

Desmantelamos muchas áreas del Estado que dijimos lo hacen mejor los privados. ¿Pero por qué lo van a hacer mejor los privados? ¿Concesionar el agua? Ah, caray, el agua debería de ser un recurso garantizado para todos y no cobrado. Si lo cobran por llevártelo

hasta tu casa y entubar, está bien, pero de eso a dárselo a privados que puedan suministrar, no, yo creo que es incorrecto.

¿Qué están buscando por ejemplo ahorita los europeos con ansiedad? Que les entreguemos educación y salud, eso es lo que están buscando. Y acá parecemos querer contribuir a eso, porque no le dan suficiente presupuesto al IMSS, no se pagan correctas las cuotas al Instituto, no se le paga lo suficiente o no se le da lo suficiente al ISSSTE.

¿Qué hace la gente? La que tiene dinero se va a un seguro privado, de inmediato está contribuyendo a que se desarrolle y a veces muy malamente porque cobran una fortuna los hospitales privados, cobran una fortuna entonces hay que tomar un seguro, ganan las aseguradoras, ganan las afianzadoras, ganan todos los privados a costa de decisiones del gobierno.

Que yo pongo en duda que estén protegiendo realmente a la población en cuestiones básicas. Ya no tiene todas las palancas, por ejemplo. Les voy a dar otro ejemplo, alimentación que es súper básico, ya no hablamos de autosuficiencia alimentaria, ya no hablamos de soberanía mucho menos, hablamos de seguridad alimentaria. Nada más que en este momento ni eso tenemos.

¿Por qué? se deshicieron de las bodegas que había por todo el país, bodegas CONASUPO, se deshizo CONASUPO, se dejaron las tiendas DICONSA en algunos lugares, no suficientes. El consumo básico lo estamos dejando a las fuerzas del mercado, nada más que las fuerzas del mercado implicaron que hace dos años, Ucrania dijera no vendo trigo. "Oye, pero los convenios internacionales y el contrato". No vendo trigo.

Yo puedo aguantar, dijo el ministro de Economía, todas las protestas internacionales, pero no puedo aguantar una insurrección aquí en mi país por falta de alimento. Es correcto. Rompen incluso contratos internacionales porque consideran que primero está la población del país, eso es lo correcto.

Y ahorita hay escasez de alimentos en todo el mundo, es el ejemplo más claro, reciente. México es productor de huevo, pero es el quinto consumidor mundial y estaba aumentando, consumimos mucho huevo. Viene una gripe aviar real o no y entonces escasea el huevo y sube hasta las nubes, interviene Marcelo Ebrard, súper niño y va y vende en zonas pobres.

Eso es demagogia, lo que debería garantizarse es la seguridad alimentaria y eso implicaría prever y en cuanto tuvieras el problema, tener el suficiente abasto y poderlo guardar. ¿Dónde vamos a guardar tanto huevo?, no hay redes de frío. ¿Dónde están las áreas refrigeradas donde deberíamos de tener las provisiones? Porque eso implica tener seguridad alimentaria, pero además estamos dependiendo en maíz amarillo y blanco que es una vergüenza.

En frijol que se produce solamente en algunos lugares del mundo, uno de ellos México, en lácteos, en soya, en oleaginosas, en prácticamente todo lo que hace 30 años éramos autosuficientes y hasta exportábamos.

P: O sea todo esto se puede resumir en un principio constitucional que se llama justicia social. El país México, platicaba el otro día con un peruano que es un fenómeno en Latinoamérica, nos pega mucho, porque Latinoamérica tenía con todo y sus dictaduras unos preceptos importantes en sus constituciones que las compartimos.

Pero los dictadores se cuidaban mucho de que el pueblo comiera, de que el pueblo tuviera lo básico. Me decía él que tenían una dieta básica en Perú de muchos años y que consiste en su propia cultura alimentaria y otros productos importados o producidos ahí, pero que no son autóctonos.

El Estado peruano tiene como una obligación importantísima asegurar esa dieta alimentaria a precios a veces subsidiados. Nada más que desde hace algunos años, le dije, ya sé lo que me vas a decir, eso se ha vuelto laxo cada día más y más, hasta que el mercado impone sus costumbres inclusive alimentarias nuevas, no autóctonas. Empieza a sacar y a colocar productos de todas las partes del mundo, es un mercado global, nos dicen, no se asusten, es un mercado global.

R: *Ahora que te faltan alimentos no hay tal globalidad, se cierran los países productores y dicen: no salen, demándame en la OMS o en donde quieras, pero no.*

Pero hay una cosa más peligrosa, esa laxitud y esa pérdida de fuerza del Estado y la pérdida de referente como papá gobierno, yo digo está bien que se pierda el referente papá, no de gobierno, nos ha llevado a que como el Estado, déjenme identificar en este momento Estado y Gobierno, ya sé que no es lo mismo, pero el Estado Mexicano acerca un modelo extranjero y transforma una enorme cantidad de leyes y normas en México para adecuarse al modelo establecido desde fuera.

P: Se llaman reformas estructurales.

R: *Sí, pero las leyes ahí cambian, la Ley de Metrología y Normalización cambió totalmente para adecuar nuestras normas a la de ellos y las que faltan, Economía con la que tenemos una controversia, estableció una controversia constitucional desde el Senado hace que o dice que forma parte del acuerdo del Tratado de Libre Comercio que lo que no estaba aceptado como norma u homologado como norma, hay que homologarla.*

Para hacerlo rápido inventa que se van a aceptar las normas de fuera, aunque vengan en inglés y aunque respondan en automático. ¿Por qué? porque se le dio la gana a la Secretaría de Economía. Igual electrónicos que medicamentos van a entrar ahora si que sin tocar barandas.

Eso es salirse de la legalidad, por eso establecimos la controversia constitucional diciendo que el Ejecutivo no tiene esa facultad porque existe una Ley de Metrología y Normalización que aprueba el Congreso y que revisa que sean las adecuadas al país. Tú no puedes brincar una ley, irte al congreso porque tú quieres que pase rapidísimo lo importado porque supones que es mejor. ¿De dónde sacas que es mejor?

La otra. Es peor que es más grave y que ha significado deterioro de la autoridad, al perder capacidad e instancias de atención a la población del gobierno, al perder capacidad

presupuestal que también tiene mucho que ver con las reglas que nos imponen desde fuera, yo nada más les pregunto: ¿por qué solamente medio punto del presupuesto se admite como déficit?

¿Quién dijo eso? Ah, pues los internacionales. ¿Cuánto tiene de déficit ahorita Estados Unidos? 14 por ciento. ¿Cuánto tiene Europa? España, toda la Unión Europea ahorita trae una bronca espantosa, ah, pero México se mantiene, aunque le falten recursos para salud, para vacunas, para el IMSS, para el ISSSTE, para alimentación, atención al campo para que produzca alimentos.

Eso me parece un mundo al revés y me parece que de manera soterrada o abierta se están violando normas esenciales mexicanas, desde constitución hasta la ley que se quiera o reglamentos.

P: Reglamentos inclusive.

R: Los reglamentos se los brincan cada rato.

P: Y como el Ejecutivo tiene la facultad reglamentaria ahí sí hacen o no. Ahora si que gobiernan por decreto lo que criticaban que era un país tan autoritario que se gobernaba por decreto, pero ahora vuelve el decreto y sigue siendo quizás más autoritario porque los decretos anteriores quizá, no estoy seguro, pero yo creo que podríamos tener un grado de seguridad, era por el interés general, mientras que los decretos actuales son por el interés particular. Todo lo que son estas comisiones reguladoras ¿Qué opinas de las comisiones reguladoras?

R: Puede ser importantes en cuanto a energía, en cuanto a competencia, pero en sus resultados yo diría que la Comisión Federal de Competencia más bien beneficia a los mismos de los que hemos venido hablando, de los privados con recursos, y en materia de radio y televisión lo mismo.

Y que la Comisión Reguladora de Energía yo no le veo todavía los resultados favorables. Si cumplieran con los propósitos para los cuales fueron establecidos sin desviarse por efecto de lo que le importa a TV Azteca, a Televisa, a Telmex, a los ocho bancos que rigen este país, excepto uno, son extranjeros, que se llevan sus utilidades fuera todo el tiempo.

Forma parte del deterioro y del desprestigio de nuestro país. Va favoreciendo a los más ricos, deja que saquen las utilidades, el dinero, en fin, afuera; contratan empresas extranjeras para hacer lo que los ingenieros mexicanos pueden hacer. ¿De qué se trata? Y eso va aparejado a decisiones de autoprotección o de elusión de la ley, incluida la fiscal, todo esto está pasando que yo, individuo...

P: La compra de Banamex, por ejemplo.

R: Una vergüenza. Yo me tengo que proteger, ya no es la ley, ya no es el gobierno, cuidado. Hay gente armada en el norte del país, sí, porque no tienen la certeza de que la policía los va a proteger. Ah, pero decía, el deterioro nos ha llevado a una situación en la

que pareciera cada vez más que aquella vieja tesis de que los privados lo hacían mejor, no es cierto.

Y que el sector público entre más chiquito mejor, no, es totalmente al revés. Esa falta de recursos está provocando como ejemplo también, que en algunos lugares del país las únicas redes solidarias o de atención o de abasto a cosas como la introducción de agua, la construcción de una escuela, de una clínica, el referente y el héroe se vuelve el malo, cuando el que debiera estar atendiendo eso el gobierno, las instituciones, llevarlo como parte del servicio básico a lo que tiene obligación y a lo que la población tiene derecho.

P: Malverde.

R: *Y que nuestros jóvenes estén yendo por la puerta falsa, claro, les pagan mucho dinero por acciones ilícitas, empiezan por poquito y llegan a mucho.*

P: O sea que el desapego del Derecho se da como una presión económica muy fuerte que era lo que más a mí en lo personal me interesaba porque siempre la economía, la política y el amor han regido este mundo.

R: *El amor está bien.*

P: La política también porque es la distribución del poder, pero la distribución del poder, pacífico, etcétera, tiene que ver con la economía. ¿Quién controla qué? El desplazamiento de la política significa el desplazamiento del Derecho.

R: *Claro, si los empresarios con su poder económico, por su poder fáctico están diciendo: queremos que esta política sea así; queremos que la asignación presupuestal venga para acá; no queremos que la COFECO diga tal cosa, sino favorable a nosotros; no queremos que se actúe así porque no nos conviene. Y esos monopolios son tan fuertes que implican que el gobierno ceda. Se empieza a gobernar para grupos, no para la sociedad.*

P: Ya no necesitan ir al congreso.

R: *Pero además tienen representantes en el congreso, ya lo sabemos todos y hasta de dónde vienen, quiénes son, cómo entraron. ¿Y qué defienden? Defienden a las empresas y sus intereses, No los intereses de la sociedad en general. Fíjate todo a lo que lleva la laxitud en el respeto, no respeto, la disposición a acatar las normas, las que sean.*

Otro ejemplo, las participaciones según nuestro convenio de Coordinación Fiscal, volviendo al impacto de la economía, utiliza instrumentos muy complejos para decir qué parte de la recaudación nacional le toca a cada entidad.

Pero una vez que esto se define, las participaciones son de los estados. ¿Qué hace el gobierno federal? Se las retiene, se las jinetea, se diría vulgarmente, y los estados empiezan a sufrir, a pasar aceite y a contratar deuda, ojo, porque si a ti te sueltan tus participaciones hasta mayo qué haces toda la primera parte del año, además de que es la mejor etapa para hacer construcciones porque no llueve, depende dónde.

Lleva a un círculo vicioso con el que los estados se endeudan, algunos más allá que necesidades, pero de cualquier manera todos se endeudan. ¿Eso es legal?, no, las participaciones deberían entregarse porque es un convenio de coordinación fiscal que es una ley...

P: Religiosa.

R: *Pero no es así. Y se las retienen a veces por castigo político, a veces porque la Federación necesita recursos para mover algunas cosas, portafolios, pero se las retienen. Eso es ilegal y provoca una alteración del federalismo mexicano en la parte económica y provoca conflictos políticos y provoca endeudamiento exagerado que no sería necesario si se cumpliera estrictamente con la norma.*

Hay infinidad de cosas que todos los días estamos viendo y que tienen que ver con el Derecho y con el Estado de Derecho. ¿Está violentado el Estado de Derecho? claro que está violentado el Estado de Derecho.

¿Qué hace el ejército en la calle? Donde dice la ley que el ejército tiene una función de policía, en ningún lado, quisieron llevar al Congreso a aprobar una ley que le permitía al ejército entrar, salir, moverse, porque el ejército decía: oigan, yo estoy desprotegido me van a acusar de genocidio y no sé de cuántas cosas más, pero el general en jefe está diciendo que yo vaya.

P: El Jefe de Estado es jefe de las Fuerzas Armadas, es el presidencialismo tal omnímodo que no se rompió más que aparentemente con la alternancia.

R: *Cambió el color, pero no la forma ni el modelo.*

P: Esto deja casi intocadas facultades metaconstitucionales como diría Carpizo, o inclusive ni constitucionales, o sea, no solamente lo constitucional es fuerte, sí, es muy fuerte, sino lo metaconstitucional y hasta lo inconstitucional, porque quién se le dice, la vieja consigna, al Presidente no le puedes decir que no.

R: *Yo sostengo que sí le puedes decir que no.*

P: Yo también.

R: *A ver quién es el machito...*

P: ¿Cuál es la consecuencia? porque antes la vida sí la controlaba totalmente, yo no diría un partido, sino todo un sistema de gobierno, que era el partido, el gobierno y las costumbres y la cultura, porque el Presidente decía quién era el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial, ahora ya no, ahora ya los poderes fácticos dicen: va fulano.

R: *Pero en cambio los poderes fácticos sí pueden decir quién es el secretario de Comunicaciones.*

P: O de Economía.

R: *O la iglesia puede violar el estado laico y decir por quién sí hay que votar y por quién no, y poner los 10 puntos en los cuales por qué no debes votar.*

¿Qué hace la iglesia metida en las cuestiones políticas que, no está prohibido? Clarísimamente. ¿Qué hace el Presidente de la República arrodillado en el cerro del Cubilete tomando la ostia frente al Papa? Esto es una violación flagrante al Estado laico. Yo lo critiqué, abiertamente y muchas veces y lo volvería a hacer en tribuna y fuera de tribuna.

P: *Sí, porque el acuerdo al que en principio y a mí me sorprendió mucho, ya hacia al final de la época de Juárez se llegó a un acuerdo tácito, ni siquiera explícito, era un acuerdo muy civilizado entre la alta jerarquía y Juárez para que no se molestaran, al César de lo que es del César, a Dios lo que es de Dios, etcétera. Y luego el que lo puso en boga también tácitamente y con una gran eficacia fue Porfirio Díaz. Y luego Calles dijo no: que se vayan al carambas.*

R: *¿Pero por qué? Porque se rebelaron contra la Constitución del 17 y porque querían recuperar sus fueros. Calles es el villano, no, Calles puso orden y les dijo: a ver, señores, los que cerraron las iglesias no fueron los del gobierno, no fue Calles, cerraron para reventar el asunto los propios párrocos.*

P: *Fue una provocación total.*

R: *Que el gobierno cerró las iglesias, eso no es cierto, Calles lo que hizo fue imponer el orden y lo que ellos querían era tirar a Calles, pero Calles era inteligente, hábil y tenía la fuerza de su lado. Hoy los Cristeros son héroes.*

P: *Hasta santos.*

R: *No el gobernador piadoso el de Jalisco destinó 90 millones con diferentes asociaciones privadas al santuario cristero, cuándo se ha visto eso. Protestas del congreso otra vez. Ya no lo dio directo, se lo dio a "x" asociación privada o fundación o no sé qué, lo dio de todas maneras, recursos públicos que van a dar a la construcción de un santuario cristero.*

Es que fue la última rebelión muy notoria después de la Revolución contra el Estado Mexicano, contra la Constitución Mexicana.

P: *Y financiada por la iglesia y financiada no solamente con recursos, sino con subsidios ideológicos. En su experiencia y en los diferentes puestos que ha tenido cómo explicar este desdén por la ley, cómo llegar a este origen de lo que hablamos, hablamos de todos estos actos, en específico por parte de los servidores públicos. ¿Qué clase de servidores públicos tenemos en México?*

R: *En los años en que yo entré al servicio público había normas muy claras escritas y normas muy claras no escritas. La disciplina era un asunto que todos conocíamos, reconocíamos y acatábamos.*

Las jerarquías, por supuesto, la admiración incluso por los que ocupaban determinadas posiciones. Sabíamos que para ascender teníamos que realmente trabajar, esforzarnos y respetar las reglas no escritas que todos conocíamos para poder ascender.

¿Qué pasó? Yo vuelvo a la tesis de Pepe, la economía falló, el modelo económico dio al traste con muchas cosas. Los gobernantes empezaron a ceder cuestiones políticas y de participación y en ello mucho el sector público entero, el congreso tuvo que participar por lo que decía Pepe, al Presidente no se le dice que no.

Pero eso fue provocando una especie de laxitud que yo decía al principio. Me parece que estamos viviendo una época desde hace ya 20 años o más de decadencia, de pérdida de referentes, de pérdida de valores, de olvido de principios y de convicciones. Otra vez porque si aquel lo hace por qué yo no.

Si el clero les podría dar hasta el nombre del obispo que puso y quitó candidatos en Ecatepec, si él puede y eso es violar la ley, porqué yo no. Y si la mordida la practican alrededor, porqué yo no, no pasa nada, porque eso dije la importancia de la sanción para que se cumpla la ley.

Pero vuelvo al punto, yo creo que se está combinando una serie de factores en esto. Un contexto internacional muy agresivo en el cual recibimos casi todo lo que es noticias, televisión, películas cargadísimas de violencia, de sexo violento, de muchas cosas que ven los niños y que ven los jóvenes, que vemos todos. La violencia se vuelve una constante y llega un momento en el que vemos los asesinatos más horrendos.

El sector público fue satanizado, todos éramos corruptos, todos éramos ignorantes, todos éramos ineptos. Qué falso, pero le pegó, sobre todo a la burocracia permanente.

Le estaban desdeñando, le estaban malpagando, lo estaban acusando falsamente y eso hizo que la relación del gobierno con sus trabajadores se deteriorara, definitivamente.

Junto con eso yo sí creo que la familia que es un eje fundamental en nuestra sociedad también ha dejado de jugar en varios casos un papel central la autoridad, la autoridad de los padres, el poner reglas en la casa, el enseñar desde la casa la verdadera democracia, la autoridad, la dependencia o la no dependencia.

La decisión, el civismo, lo correcto y lo incorrecto. La familia jugaba un papel, pero fundamental, se relaja. La escuela pública la desprestigian dicen que es mala que sólo las particulares funcionan y se la traga la clase media que es lo más grave hace más o menos 20, 25 años.

Y la gente dice: el mejor patrimonio que yo le puedo dar a mi hijo es la educación y privada, yo no la voy a mandar a la escuela pública porque es malísima. ¿Quién dice que es malísima? Pero, claro, se le deja de dar suficiente presupuesto a la educación, no a los maestros, a la educación, ahí hay un asunto de fondo que es resolver la separación entre la escuela y sus maestros de los sindicatos.

P: De la cuestión laboral.

R: *Sindicato no te metas en el contenido, en lo pedagógico, en el asunto de enseñanza, tú eres el trabajador.*

P: Y hay falta de Derecho también.

R: *Por supuesto, claro, esos también son poderes fácticos. La imagen internacional de relajamiento, de enojo, de protesta, de separación entre las autoridades y sus gobernados. Aquí mismo ocurre, o sea, a partir del 68 yo diría, fue un parteaguas no hay duda.*

Me preguntaste mi experiencia. Cuando yo entré al servicio público entré absolutamente convencida de que desde las instituciones yo iba a poder ayudar con muchos más a que la gente de este país viviera mejor y cada vez mejor.

Entré convencida que era desde ahí donde estaban las palancas para el servicio público de diferentes materias, convencida y como yo muchos jóvenes. Entramos y le echábamos ganas y hacíamos con gusto nuestro trabajo.

P: Era una vocación de servicio.

R: *Claro, era una vocación de servicio, yo no iría a la iniciativa privada porque yo estaba convencida que no, desde prepa, servirle a los que tienen, no, yo quiero servirle a mi país y a los que no tienen o a los que tienen menos, además estudié economía y la economía en aquel entonces era otra economía a la que se enseña hoy.*

P: Era prestigiada, era economía política.

R: *Claro, economía política, si la economía no es política, es economía doméstica, pero no economía.*

R: O economía empresarial.

P: ¿Cuáles serían algunas medidas que usted podría sugerir para recuperar, primero, la confianza en el Derecho, la confianza de la sociedad en las instituciones? Y esa vocación que mencionaba en el servidor público ¿cuáles serían las medidas así muy puntuales?

R: *Hacer matices y paulatinamente cambiar el modelo económico para que el gobierno vuelva a tener suficientes recursos, vuelva a haber una planeación estratégica del desarrollo y los recursos se asignen a las prioridades que junto con la población se hayan decidido para el país.*

Prioridades conocidas por todos, no muchas, poquitas. La famosa reforma fiscal se haga para que el incremento en el ingreso del gobierno le permita atender las necesidades fundamentales y que la gente vuelva a pensar el Estado me protege, no me apadrina, ni mucho menos me adopta, no, es poner la infraestructura necesaria, es llevar la capacitación indispensable, es tener el financiamiento para las micro, pequeñas o medianas empresas realmente disponible.

Es un paquete para coadyuvar con la gente a que se valga por sí misma, a que arranque su empresita o su empresota. Regalo, no, es condicionado, tu participas yo te apoyo y que crezca la economía. Si logramos que crezca la economía y con ello crezca el empleo, ya habremos dado un gran paso.

Porque hoy se habla de los ninis, sin estudios, sin trabajo, es explosivo, tenemos que encontrar la manera y vuelvo a la escuela, de recuperar la escuela pública y de recuperar lo que la escuela pública enseña respecto del servicio público, de la sociedad, de los propósitos de tener un estado, un gobierno, en fin y del respeto a las instituciones.

Necesitamos volver al civismo, a la historia y a la geografía, materias básicas, también las matemáticas por supuesto, pero que nos ubiquen a todos y especialmente a los niños. Yo tengo troquelado en algún lado, pero con fuego, patriotismo, no el patrioterismo, el amor a mi país, la idea de servicio público, la idea de que las instituciones se respeten.

La idea de que las autoridades ¿por qué? así me enseñaron en mi casa y así me enseñaron en la escuela. Si yo desde los 4, 5 años estoy oyendo eso y voy creciendo y luego remato en una escuela como la de Economía que era el socialismo y viva... vamos al servicio y vamos... lógico. Entonces es recuperar la educación es fundamental.

Atender la alimentación y con ello al campo, recuperar la educación de calidad y separada de las decisiones sindicales. Atender la infraestructura necesaria en el campo, en la ciudad, la infraestructura indispensable para el desarrollo de las actividades económicas y productivas.

Premiar la productividad, no al empresario, a la productividad. Y, claro, también en ello van las empresas. No estoy satanizando a las empresas ni a los empresarios, hay muchos nacionalistas y muchos correctos y muchos convencidos de que los trabajadores deben participar y hay que darles—valga la redundancia—, participación económica y hay que incluirlos en las decisiones centrales de la empresa.

Sí, pero yo creo ahí que también hay que volver a hacer un marco que induzca al sector privado a coadyuvar a la consecución de los objetivos públicos nacionales y tratar de volver a decir: el Estado está sobre todos los demás, públicos, privados, sociales, está encima y, por lo tanto, nadie debe rebasar las fronteras.

¿Cuáles? las que establece la ley y respetar estrictamente los principios desde los de tránsito, hasta los penales. Y allí por ejemplo hacer una reforma que urge en la procuración y en la impartición de justicia.

Si los mexicanos nos tenemos certeza de que no se van a corromper los MPs ni las policías, que sí me van a proteger, que van a atender mi denuncia, habremos ganado.

P: Yo no denuncio para qué y, además, vienen los policías a mí casa y luego hay otro asalto. Decía un presidente que los ricos se cuidaban solos. “¿Usted gobierna para todos?” No, yo gobierno para el pueblo y todos somos parte del pueblo. “Sí, pero los ricos se cuidan solos”.

Había que proteger no a los más débiles, pero sí a los que requieren protección. La economía informal creo que rebasa ya, según el INEGI, el 50 por ciento del empleo.

R: *Eso quiere decir que la gente solita está buscando qué hacer para tener un ingreso. La Constitución dice toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil. ¿Qué pasó con ese precepto constitucional? ¿Dónde está el aliento a la economía en general para que la economía florezca y capte gente para que pueda producir?*

¿Dónde está la inversión pública en el campo para que los campesinos vuelvan a trabajar y a producir en la tierra? Se ve un campo abandonado. La otra cosa, la burocracia, yo creo que la burocracia tiene que depurar sus cuadros, tiene que dar capacitación periódica y permanente a los mismos. Ahí el INAP tiene un papel enorme a jugar para que volvamos a tener ese orgullo de ser servidor público y conciencia de servir a los demás, no servirme.

P: Y no ser servicial al jefe.

R: *Ni tampoco ser servicial ni a los poderes fácticos, ni al jefe. Por un lado a mí me alarma, yo sí veo una pérdida de apego al Derecho.*

P: Muchas gracias. No sé si quieras agregar algo más.

--- 0 ---

Entrevista VI (Presidente Municipal en funciones)

Comentario del entrevistado: ...que Calderón se puso a que era una policía federal y a equiparla y se le olvidó, y hasta el final se dieron cuenta de donde debieron de haber comenzado con la policía municipal.

Entrevistador: Empezar de abajo hacia arriba, digo abajo porque es a pie a tierra.

Entrevistado: El municipio es el único que tiene territorio, no sé si te has puesto a hacer esa reflexión.

Entrevistador: Sí, cómo no.

Entrevistado: El antiguo cacicazgo, el antiguo principado, el antiguo condado si tenía un mandatario que era el que estaba de frente a sus pobladores, es el que atendía su problemática.

Con el tiempo se convirtió en el municipio y el municipio es la base de este país, pero hay una cuestión profunda, dos o más municipios se alían para hacer un estado libre y soberano. Forman un estado una serie de municipios que tienen territorio con un mandatario, con una estructura de gobierno frente al pueblo el que le resuelve su problema de la recolección de basura, del alumbrado, de la seguridad, me refiero a lo administrativo.

Le barre las calles, le arregla sus jardines, es con el que mantiene contacto en un territorio bien delimitado. Cuando se juntan dos o tres forman un estado libre y soberano, pero resulta que ese mandatario no tiene territorio.

Entrevistador: Es una abstracción, digamos que el Estado mismo, el Estado, (con “e” mayúscula) el Estado Mexicano es una abstracción como el Estado Israelí, cualquier Estado le damos ese nombre porque nos permite racionalizar lo que pasa en un territorio determinado.

En el caso de México que tiene bien delimitadas sus fronteras, es una muy antigua polémica, cuando aparece el Estado ante de la Edad Media con Maquiavelo que es el primero que desarrolla el concepto de Estado.

El Estado sí tiene territorio, sí tiene población, porque sin población qué hace el territorio y tiene gobierno, tiene leyes, tiene instituciones. Ese Estado que es algo etéreo donde se concreta total y completamente es en el municipio, donde encuentra concreción específica.

Entrevistado: Y el contacto con la gente, porque para que un ciudadano tenga acceso a un gobernador es casi imposible y a un Presidente de la República ahí sí es imposible.

Ahora la cosa se complica cuando la unión de dos o más estados hacen los estados unidos mexicanos, hacen una república y viene el tema al que quiero llegar es que en este país el 80 por ciento del presupuesto lo maneja la figura superior que no tiene territorio determinado, sino que es etérea.

Los 32 estados libres y soberanos que componen esa federación manejan el 16 por ciento y el territorio, los 2 mil 500 municipios manejan apenas el 4 por ciento del presupuesto. Estamos al revés.

Y en cuanto a su administración, a la modernización de su administración para hacer rendir el tan poquito recurso que le toca todavía no le ha llegado, estamos trabajando allá en la cúpula como federación.

P: Ahí sale una pregunta, de acuerdo con las informaciones oficiales hay dos tipos de procedimientos, el de ingreso y el de egreso. El procedimiento de ingreso de recursos lo tiene fundamentalmente la federación y en forma muy señalada la parte del IVA, pero también el ISR, el Impuesto sobre la Renta, el IETU y algunos otros impuestos.

De acuerdo con la legislación vigente, en 1982 por primera vez desde 1917 se le da un lugar en la Constitución al municipio, el 115 municipal, que estaba muy retóricamente definido por el Constituyente de 17, hablaba del municipio libre en 1917. Cuando llegamos a 1982 ¿cuántos años han pasado desde entonces a 1982? Viene una reforma municipal muy importante, no sé si la recuerdes.

R: Claro con José López Portillo cuando desaparecieron las alcabalas, había una serie de conceptos en cuanto a recaudación que desaparecieron en el 82 y se fortaleció lo que es el municipio y se empezaron a definir algunas cuestiones de presupuesto.

P: Le da dos ingresos muy importantes al municipio, seguramente tú los tienes bien definidos. ¿Cuántos habitantes tiene tu municipio ?

R: De acuerdo al último censo salieron 300 mil habitantes.

P: Ya es un municipio muy importante.

R: En este caso es el segundo municipio en el estado.

P: Después del Centro. Tenemos ahí dos tipos de ingresos muy señalados, seguramente tú lo tienes muy claro, mucho mejor que nosotros, uno, predial, el ingreso del predial significa para el municipio una fuente muy importante, y, segundo, el agua.

Y luego viene todo lo de vialidad y transporte, y los permisos de derechos, de aprovechamientos o explotaciones están los mercados, el rastro, el transporte público que además el Estado mete mucho la mano ahí en todos los municipios de México.

El estado da placas...

R: Y lo reglamenta y regula el transporte, y al municipio nada más lo agarra de agente de tránsito, no le queda más que el ingreso de la pura multa.

P: De todas maneras quedan multas. De los ingresos que tiene el municipio, los dos más importantes serían, desde mi punto de vista, pero no sé, ahí tú me corriges porque tú eres

el que lo vives diario, el predial y el agua, esos son los dos más importantes, según las informaciones que hay en todos lados, oficiales.

Eso es insuficiente, porque del cien por ciento de recaudación municipal ¿cuánto sería de predial, qué porcentaje?

R: Te voy a decir. El presupuesto, el POA, de las participaciones que correspondieron a mi municipio son 350 millones de pesos, del Ramo 33 o Fondo 3 son como 180 a 200 millones de pesos. Del Fondo 4 tenemos como 150 millones de pesos.

P: ¿Cuál es el Fondo 4?

R: Es para el fortalecimiento de la policía, para fortalecimiento de la seguridad, que es donde se paga a las policías, le da mantenimiento a las policías, puede pagar algo de alumbrado público, alguna obra en que tenga que ver con la seguridad.

De recursos propios son 50 millones de pesos, máximo...

P: Con el predial.

R: Incluyendo el predial, y de predial porque la gente no quiere pagar predial, lo más que podamos recaudar son 10 millones de pesos.

P: ¿Y entonces los otros 40?

R: Son otro tipo de cooperación municipal que son por licencias de construcción, por licencias de carnicerías, de expendio de vinos y licores, de bares, multas de tránsito, multas de la policía.

P: Digamos que el presupuesto global del municipio viene siendo "x" más "y"; "y" es el ingreso propio, a través de los distintos rubros, pero "x" más "y" dan igual a 100. "x" son las transferencias y participaciones que tienen que ser a través del Estado y cumpliendo la Ley de Desarrollo Municipal que seguramente tiene, más allá del 115.

"x" más "y" igual a 100 de lo cual con lo que tú me estás diciendo ahorita "x" es 90 por ciento y "y" es 10 por ciento.

R: No llega.

P: Ni siquiera llega al 10 por ciento.

R: Yo traigo unos ingresos sobre 750 millones de pesos y tengo 10 millones de pesos, viene siendo como el 1.2, el 1.3 nada más.

P: ¿De los propios?

R: Sí, del predial, de los propios es más.

P: Yo decía de los propios era como el 10 por ciento.

R: Sí.

P: Pero el 90 por ciento son de participaciones y transferencias a través de distintos mecanismos.

R: Podría ser así.

P: Más o menos. ¿Eso políticamente cómo se traduce?

R: Mal, el municipio debe de definir una estrategia para aumentar sus recursos, ingresos propios porque por cada peso que tú recaudes de predial, el Estado te da otro peso y la Federación te da otro peso, ese puede ser la fuente de financiamiento del municipio.

P: Digamos que es tripartita.

R: Sí. Una política del gobierno federal y estatal que consiste en que cada peso que tú recaudes por predial, ellos te dan otro peso y otro peso.

P: Te dan dos pesos.

R: Hay de municipio a municipio, por ejemplo los municipios turísticos como Cancún, el Puerto de Veracruz, el Puerto de Acapulco, León, Guanajuato, etcétera tienen grandes ingresos por predial porque los hoteles y la infraestructura turística pagan muy bien y pagan a tiempo.

Pero los municipios como nosotros que somos municipios agrícolas, pecuarios, agroindustriales en donde no tenemos turismo, quererle aumentar al predial es meterse en un problema de carácter político, se te revierte.

Por ejemplo, no sé si conozcas al licenciado Florecel Medina Pérez tabasqueño, que fue alcalde del Centro, un excelente elemento, un gran administrador público, un gran político, municipalista, comprometido. Él en su afán de aumentar los ingresos, aumentó el predial y le costó la candidatura. Poco político.

P: El impuesto predial.

R: Sí, el impuesto predial, pagan muy poco en Tabasco y en muchos estados se pagan muy poco predial, en muchos municipios.

P: Tabasco es un estado chico en territorio, comparado con otros, es más grande que Colima y más grande que Nayarit, pero es de los estados chicos.

R: Junto con Tlaxcala y con Colima, más grande que ellos, pero del sureste es el más chico.

P: Era muy rico, aquí también tú me corriges en cuestiones agrícolas hasta que llegaron los ganadores y casi se lo acaban. Fue el Paraíso, así se llamaba, la Playa Paraíso.

R: Así se llama todavía.

P: Yo la conocí hace muchísimos años cuando Chanoc, se inspiró el cuento ahí en Paraíso.

R: No, en Frontera al lado de Paraíso.

P: Era el mismo hábitat, era una selva media.

R: Muchos manglares, todavía hay mucho.

P: Que esa parte paradisiaca se ha atenuado mucho y la parte agrícola que era muy importante, me acuerdo que era muy importante en la producción de caña, desde luego chocolate, no había mejor que en Comacalco.

Era una reserva natural de la biósfera, no tan grande, porque Tabasco mismo no es tan grande y no es una selva alta, es una selva media. ¿Tú dónde naciste?

R: Yo nací en Paraíso, nací en un lugar paradisiaco que se llama Puerto Ceiba que está entre Frontera y Paraíso, pero como soy ingeniero agrónomo entré a trabajar al Plan Chontalpa. El Plan Chontalpa está en el municipio donde vivo, me quedé ahí, me casé y nacieron mis hijas, hice mi vida social, mi vida política, mi vida económica.

P: ¿Dónde estudiaste?

R: En Agronomía en Tabasco. Pero Paraíso y Cárdenas son municipios vecinos, son distancias bien cortas, son dos municipios chicos, no son tan grandes, Cárdenas es de los más grandes del estado.

P: Es el segundo...

R: Es el segundo en población y en economía, aunque no en superficie, en superficie es en tercero.

P: ¿Cuál es el segundo?

R: El más grande es Balancán, el segundo es Huimanguillo.

P: ¿Dónde estaban las cabezas que se llevó Pellicer a la Venta? ¿Todavía hay?

R: Se llama La Venta. Y el tercero ya es mi municipio, pero lo que pasa es que tiene muy buenas tierras, tiene una productividad mayor. Es el centro agroindustrial de Tabasco, hay dos, tiene una ubicación geográfica estratégica, es un cruce bien importante, hay dos ingenios, el ingenio "Benito Juárez" y el ingenio "Santa Rosalía".

Está el Plan Chontalpa en donde se siembran más de 30 mil hectáreas de caña...

P: Todavía.

R: Al contrario, ha ido aumentando, la caña ha ido subiendo de superficie. Se mantiene el mismo cacao, casi 10 mil hectáreas de cacao, hay 33 y tantas mil hectáreas dedicadas a la ganadería con casi 70 mil reses.

P: ¿Qué le pasó a Tabasco?

R: La cuestión es que se abandonaron las actividades agropecuarias, los presupuestos agropecuarios. Caímos en el concepto neoliberal de que es más barato comprar todo que producirlo, un error terrible porque es riqueza que se dejó de generar. Tabasco era el primer productor de cacao en el país y sigue siendo porque no hay otro que lo siembra, porque no hay más cacao que en Tabasco.

P: ¿Y a quién lo venden?

R: El cacao tiene el mercado, la producción de cacao no llega, pero ni al 50 por ciento del consumo nacional, cuando antes no nada más surtíamos a todo el mercado nacional, sino que exportábamos porque el cacao tabasqueño es el mejor cacao del mundo, porque el cacao es una aportación de Tabasco al mundo, es el mejor cacao, el más aromático, el más grasoso, el de mejor olor, de mejor sabor. El cacao es impresionante...

P: Yo como soy chocolatero.

R: Es que todo empezó desde arriba, desde que se desaparecieron la Comisión Nacional del Cacao que era un organismo dedicado a esto, como desaparecieron al Instituto Mexicano del Café y al Instituto Mexicano del Maíz y tantos institutos dedicados al fomento específico de cultivo, el cacao empezó a caer, a abandonarse, y actualmente la producción es muy baja.

Este municipio es el segundo productor de cacao, el primer productor de cacao es Comacalco. Tiene un sistema lagunar con un PH, con una temperatura, con una salinidad, con una profundidad propicia para la ostricultura. Somos el segundo productor de ostiones en el país después de Tamiahua, pero el potencial es impresionante.

P: ¿Es lo que producen en bancos?

R: En bancos naturales y en granjas. Son más de 20 mil hectáreas, hay 25 mil hectáreas de manglares alrededor.

P: ¿En dónde produce en granjas?

R: En el sistema lagunar. Las aguas estuarinas son aguas especiales, no son aguas como cualquier laguna, hay varios tipos de lagunas. Por ejemplo lo que dicen el Golfo de

Campeche, antes era una laguna que se rompió la pequeña franja que divide entre el golfo y el sistema lagunar y éste se volvió todo mar. Tenemos casi 70 kilómetros de litoral y en la orilla va la laguna, las 20 y tantas mil hectáreas.

P: Se contamina (entre comillas).

R: Es que es necesario, bajan los ríos de Cárdenas y de la Chontalpa, bajan trayendo agua dulce y entra agua de las bocanas, agua salada, se hace un equilibrio...

P: Ese matrimonio...

R: Así lo hizo Dios, una matriz en donde todos los componentes físicos y químicos son propicios para la ostricultura, la camaricultura y la acuicultura, y el manipuleo genético de la jaiba para hacer esa jaiba que le dicen jaiba mudada que se la cae el caparazón, para comerse un jaiba entera, la pulpa.

Ese sistema lagunar está ahí en la región. Paraíso tiene uno también que llama Mecucacán, pero mucho más pequeño el sistema lagunar, el más grande que hay es de nuestro municipio.

P: ¿Y eso es del municipio?

R: No, es de la nación, es un cuerpo de agua, pero está dentro del municipio.

P: ¿Y qué injerencia tiene el municipio en ese manejo?

R: Nada, la federación la controla a través de SEMARNAT, es la que concesiona la explotación de las mismas.

P: Y ustedes no tienen nada de interferencia.

R: Yo lo único que me dediqué a fomentar el cultivo del ostión. Yo cuando fui alcalde me dediqué a fomentar mucho la producción ostricultura.

P: ¿Y cuál es el mercado?

R: El D.F. aparte de surtir el mercado de Cancún, pero todo lo concentran aquí en el D.F.

P: ¿Pero a Cancún sí le llegan?

R: Claro. Toda esa zona.

P: Porque ahí ya tiene varios millones de eventos.

R: El mejor mercado es el D.F.

P: ¿Aquí llegan diario?

R: Diario.

P: Y traen camiones refrigerados.

R: Son camionetas no muy grandes, entre una y tres toneladas, todos los días.

P: Ese es el negocio particular.

R: Sí.

P: El negocio del municipio ¿cuál es?, ¿no hay ninguna paraestatal en el municipio?

R: No, no tiene ninguna paraestatal, ninguna paramunicipal sería el término que es una figura única plasmada en la ley orgánica.

P: Es para mí el Estado es el municipio.

R: Así es. No se necesita ser alcalde para entenderlo, es nada más de tener un poquito de sentido común. ¿Quién es la figura gubernamental que tiene un territorio definido? Hasta aquí llegó porque aquí ya está el alcalde acá, aquí está el alcalde de allá, él tiene su policía que la ronda, sus agentes de tránsito, sus agentes de reglamentos.

Y las figuras que surgen son figuras de ahí que son rancheros, son profesionistas, son de ahí y entonces la gente busca su presidente municipal y sabe que lo va a encontrar en los ranchos, lo va a encontrar en su despacho, lo va a encontrar en su casa. Y es el día que quiere hablar el presidente, salvo que esté fuera, que esté fuera del estado, pero se planta en su casa, se va al rancho, se va al palacio y ahí lo va a encontrar.

Y ese es el que tiene toda la presión diaria de la problemática de un pueblo, del verdadero pueblo, la incongruencia es la cuestión presupuestal que la lana la maneja la Federación, el 80 por ciento, el estado también tiene muy poco, ya los 32 estados manejan el 16 por ciento.

Por eso se han tenido que endeudar mucho los municipios porque no les da la lana, los estados se han tenido que endeudar, está el Moreirazo, no les queda de otra, si quieren hacer obra, pide créditos, porque si el 16 por ciento de todo este paquete es lo único que tienen los 32 estados, no les alcanza, tienen que recurrir a la figura del crédito para poder hacer algo. Imagínate cómo están los pobres municipios, están peores.

P: Lo que pasa es que el municipio, vamos a suponer que tienen el 90 por ciento de transferencias y participaciones como habíamos quedado.

Ese 90 por ciento teóricamente deberían llegar desde enero, a más tardar febrero, pero viene enero, febrero, marzo, abril y en mayo llega una piscacha.

R: Ya está superado eso. Cuando menos en Tabasco está superado, desconozco en los otros estados. Ya se regularizó, lo que se te atora es cuando tú como gestor, porque el presidente municipal cuando debía de ser la figura más fuerte, se convierte en la figura que

anda implorando ante la federación, suplicándole que te manden un mendrugo, que te manden ahí una piltrafita.

P: Es lo que decía.

R: ¿Qué pasa con ese presupuesto en lugar de que te lo manden al municipio directo se lo mandan al estado, entonces el estado sí lo empieza a jinetear, por decir lo del SUBSEMUN hay te lo van mandando una partecita.

P: Eso fue de Bartlett.

R: Que si conseguiste la lana para una unidad deportiva, hay te lo van mandando y mientras tanto ellos están resolviendo sus problemas que traen. Que si conseguiste para la rehabilitación del mercado, igual.

Pero lo que son las aportaciones federales ya no pueden, porque tienen que publicarlas y tienen que informar ante la federación qué hicieron con el dinero. En los últimos años, cuando menos en los últimos seis años en Tabasco se pusieron muy al día, nos llegan en tiempo y en forma, cuando menos la segunda participación.

P: Por lo que entiendo son tres cosas, uno, es participaciones, dos, transferencias y, tres, aportaciones. También hay aportaciones extras a las participaciones y a las transferencias. ¿Así es?

R: Todo se lo mandan al gobierno del estado, las que nunca nos falla y vienen puntualitas son tres tipos de aportaciones. Lo que son las participaciones federales que se hacen en base a un cálculo que hay que revisarlo como está que es el Producto Interno Bruto, con el ISR y una serie de situaciones que vienen siendo muy injusta porque donde están las grandes empresas es donde tiene más dinero y en los municipios donde no está un Liverpool, donde no está un Sanborns, no hay IVA quién sabe cómo le va.

P: Es muy escasa la posibilidad de aumentarlo.

R: Tienes una aportación en base a una fórmula, te entra otra lana que se llama el Fondo 4 o el Fortalecimiento de la Seguridad Pública Municipal, ese es otro dinero que te llega mensualmente, es muy puntual, y el otro es el Fondo 3 o lo que le dicen el Ramo 33 que son para las zonas marginadas, comunidades donde está la pobreza extrema.

P: Que van en forma de becas.

R: Te mandan el recurso, tú presentas tus proyectos y te mandan tu lana.

P: ¿Y cuál es el contenido de los proyectos?

R: Son casi todos de carácter social, son caminos, escuelas, centros de salud, ampliación de redes eléctricas, alumbrado.

P: Viejitos.

R: Ahí no va eso, ese es otro programa aparte.

P: ¿Cuál es?

R: Ese lo maneja directamente la federación violando flagrantemente la autonomía del municipio, ellos te hacen pisos, los gobiernos panistas de ahora, porque no era así antes, antes era a través del municipio. Ellos van y entregan a los viejitos, a las viudas los programas sociales, directo lo aplican.

Esa es una falta de respeto al municipio, por eso la Vázquez Mota...

P: Y al estado.

R: Y al estado también, por supuesto, si es directo, Sedesol va directamente a promover el programa y lo aplica, es una falta de respeto total. Por eso la Vázquez Mota dijo una vez en un discurso, yo cuando fui Secretaria hice tres millones de piso. ¿Y tú quién eres? podría decir un municipalista ¿por qué tú y el estado?

Y olvídate del estado, el municipio, cómo fuiste tú a hacer obra directa ¿dónde está el municipio? Ni en cuenta. Esos programas los manejan ellos directamente, no le dan directo, ellos andan promoviendo, porque andaban en su programa político.

Después te viene otro tipo de ingreso que es tu gestión que tú haces, tú en la CONADE logras un dinero para una unidad deportiva no te la mandan a ti se la mandan al Estado, ahí sí el Estado tiene chance de "jinetear".

P: Porque no hay tanta claridad.

R: Y además eso no está reglamentado, nada más dice: a través del Estado, pero puede ser que te lo tengan un día, un mes, un semestre o un año el último día del año te lo mandan.

P: Ahora en este tipo de cosas que tú lo vives diariamente, lo tienes clarísimo. El problema, lo acabas de decir, se viola la autonomía municipal porque no está reglamentado, porque hay vacíos en el Derecho.

R: Te voy a decir, en cuanto a la impartición de justicia. Nosotros contamos con un solo instrumento legal que es el bando de policía y gobierno, es un bando que tú emites. Yo llevo de presidente y emito un bando.

P: Es la facultad reglamentaria.

R: Yo reglamento todo lo que es el comercio, reglamento los giros negros, reglamento la vialidad, reglamento todo y emito un bando, ese bando se publica en el diario del gobierno del estado y lo ejecuto a través de mi policía, a través de mis agentes de tránsito, de mis agentes de reglamentación, inspectores, fiscalizadores y todo eso. Eso es todo.

Pero resulta de que a diferencia de los otros niveles, por ejemplo, el delito común, mi policía lo único que puede hacer, que puede reglamentar es que no estén orinando en la calle o que haya un escándalo en la vía pública y lo detengas infraganti y le cobres una multa de mil pesos. Pero no tienes un esquema, y tienes un juez calificador que nada más califica la multa y ya.

P: ¿Y ese juez de quién depende?

R: Es un juez municipal.

P: Pero del presidente.

R: Así es, del presidente directamente.

P: No del cabildo.

R: No, del presidente, el cabildo es la máxima autoridad, pero el ejecutivo es el presidente, de él dependen, los regidores no tienen la facultad de ordenarle a un funcionario algo, el único que tiene funcionarios es el presidente.

P: Entonces tú le informas al cabildo.

R: Yo le informo al cabildo mensualmente, tengo que sesionar, darle a conocer, primero hacemos los cabildeos como si fuera una pequeña Cámara de Diputados.

P: Pero no tienes facultades reglamentarias.

R: El cabildo sí. El bando se lo presento a consejo de cabildo como una iniciativa de ley, el cabildo puede también proponer o modificar el bando, hacer propuestas como si fuera una cámara.

El punto al que quiero llegar es a la de la impartición de la justicia, se te complica, en un amparo te echan abajo una multa, te pueden echar abajo una sanción.

P: Casamientos, divorcios.

R: Sí, eso lo maneja el municipio, pero no los divorcios.

P: El casamiento sí, con el juez de paz.

R: Hay un juez civil, el juez civil es el que asienta los nacimientos y los decesos, que es el que casa y registra los divorcios, pero realmente el municipio nada más propone, pero lo controla la Dirección General del Registro Civil en el estado, ellos normativamente dependen de una ley estatal, no de una ley municipal.

P: Ustedes no tienen ley.

R: No tenemos facultad para nada, finalmente nada más le dan al presidente que nombre, pero se sujeta a la Dirección General del Registro y a la Ley del Registro Civil del estado de Tabasco, lo mismo que pasa con el transporte.

P: ¿Y la ley federal?

R: Así es, la ley federal.

P: O sea, son dos ordenamientos.

R: Nosotros nos regimos por la estatal, de la federal se derivan las estatales.

P: Y el juez que nombras, el juez de lo civil o el juez calificador ¿qué calificaciones tiene?

R: Tiene también el cabildo, por tirar la basura en la calle tanto, por esto tanto, por estar haciendo sus necesidades fisiológicas en la calle tanto, por escándalo en vía pública tanto, por tumbar un árbol, pero es muy pobre.

Hay te voy al siguiente nivel que es etéreo, sin embargo, tiene una estructura jurídica tremenda, tiene un ministerio público.

P: Ustedes no lo tienen.

R: Nosotros ya no lo tenemos, con facultades muy definidas en una ley, en los códigos civiles, en los códigos penales, en los códigos mercantiles, en todo el marco legal del fuero común, mismo que tú consignas ante un juzgado para que él dicte una sentencia y hay un Tribunal Superior de Justicia en donde se definen todos los delitos como es el robo, el asesinato, etcétera.

A nivel federal, el otro súper etéreo nivel todavía su esquema es superior, porque ahí ellos ven los delitos del fuero federal, los delitos federales como es el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico de ilegales, el tráfico de órganos y tienen igual sus ministerios públicos federales, sus Tribunales de Circuito Distritales, su Suprema Corte de Justicia.

Y el municipio que es el territorio una paupérrima reglamentación que se llama todavía como en los tiempos de quién sabe cuánto, bando de policía y gobierno, ejecutado a través de una policía impreparada y unos jueces...

P: Bando de Policía y Buen Gobierno.

R: Se llama "y Gobierno", ahorita.

P: Le cambiaron lo de "Buen".

R: Lo del "Buen Gobierno" se le quitó al modificar la Ley Orgánica municipal y nuestra única ley, aunque nos determina todo es la Ley Orgánica Municipal que dice qué directores deben de haber, qué departamentos.

P: Como si fueran todos los municipios iguales.

R: Así es. Lo que podemos concluir de esta reflexión es que tenemos que meterle mucho al municipio desde el punto de vista administrativo, hay que capacitarlos más, hay que hacer ya los funcionarios de carrera.

P: Y legal, desde el punto de vista administrativo está bien.

R: Y legal también, claro.

P: ¿Tú dirías que el Derecho legal, el marco jurídico es consustancial a la capacidad de respuesta del municipio?

R: Debe de ser.

P: Porque lo que acabas de narrar es que están más o menos desnudos en cuanto a herramientas, instrumentos legales porque si tienen el bando.

R: Yo te voy a decir, ahorita tengo un detalle. Resulta que el gobierno del estado, a través del área correspondiente le autoriza a una gente una gasolinera. Esa gasolinera trae su impacto ambiental, trae su permiso de la SEMARNAT local, trae todo, vienen y se me van a instalar y se ponen a construir.

Espérate, qué yo estoy pintado, aquí hay una autoridad a la que tienen que pedirle permiso. Les clausuro la obra, ahí tengo encima a todo el gobierno del estado. Aquel que se meta lo meto a la cárcel. Yo estoy cometiendo una ilegalidad y el estado está cometiendo una injusticia.

P: Pero no estás cometiendo una ilegalidad, en el 115 constitucional.

R: ¿Pero con qué marco jurídico me defiendes?

P: Con el 115, o sea, el 115 constitucional te protege. A lo mejor la Ley Orgánica.

R: Pero te voy a hablar de muchas arbitrariedades como es una línea de transporte, autorizan una línea de transporte tanto la federación como el estado para que me atraviesen mi territorio y de un servicio que el municipio ni en cuenta, ni cobra la concesión, ni cobra las anualidades, ni nada, y está operando en mi territorio, o sea, en el territorio del municipio. Y así te puedo hablar de muchas cosas.

P: Por ejemplo en el caso de seguridad pública. Las casas de apuestas que las maneja Gobernación ¿cómo se conducen los municipios?

R: Yo acabo de autorizar ahorita un casino, el primer casino, después de la capital del estado la siguiente plaza es mi municipio, ahí sí llegaron a verme, yo les dije cuánto les iba a cobrar, ya agarramos un concepto, son de las novedades de este país, nunca me imaginé que fueran a poner un casino ahí.

P: Una casa de apuestas...

R: Me vinieron a ver y me decían que en Villahermosa habían pagado 500 mil pesos, y yo les señalé que eso iban a pagar aquí en el municipio. "No, esta es una plaza más chica". Total negociamos y quedamos en 375 mil pesos, ya lo empezaron a construir. Por decir, llega un Extra o un Oxxo, igual para poder pagar su permiso de construcción, ahí no hay problema.

Y así son todas las gasolineras también, vienen y te piden permiso, pero estos vinieron como muy engallados y entramos en un debate...

P: De mucha influencia.

R: Por el influyentismo, y ahí nos meten en aprietos, ponen a la autoridad en tela de juicio porque la están poniendo enfrente de otra gasolinera de un empresario local y yo me metí a proteger al empresario local, porque es un pueblo chico y aunque tenga 200, 300 mil habitantes.

P: Pueblo chico, infierno grande.

R: Nosotros somos de ahí, no nos vamos a mover de ahí, vamos a estar todo el tiempo.

P: El presidente municipal para dar el permiso de un casino o de una casa de apuestas ¿no tiene que consultar al estado y tampoco a la federación?

R: No, ya ellos traen permiso de la federación, ya lo traen autorizado.

P: Primero vinieron a México.

R: Primero traen de Gobernación el permiso, con eso pasan al estado, el estado les da el permiso y, finalmente van con el municipio.

P: Y al municipio no va por el permiso.

R: Si el municipio dice: no se pone. Es como un bar, porque realmente son unos bares, son unas cantinas en donde tiene en lugar de una rockola, tiene máquinas y las televisiones para apostar a caballos. Yo nunca me he metido a uno, por cierto, no me ha llamado la atención.

P: Es un bar. Tienen las casas de apuestas unos efectos que se llaman intangibles, porque son muy difíciles de descubrir y luego de denunciar, esto lo debería de tener Gobernación claro.

En ese sentido hay mucha corrupción en las casas de apuestas, casinos, bares, hasta gasolineras, hay mucha corrupción en la federación, porque la federación ni siquiera conoce el lugar, estoy casi seguro que la persona que firmó el permiso ni siquiera conoce el municipio y a lo mejor difícilmente conoce el estado. Estoy especulando.

El estado forma parte también de esa línea de corrupción, porque después de los casinos, como decía Reyes Heróles y lo decía bien, tienen la prostitución disfrazadita porque las muchachas más bonitas de ahí o las van a traer importadas ahí van a estar y luego viene la droga.

Es un lugar propicio porque además tiene cadeneros, tiene un cuate que es de ellos que dice: tú entras o no entras, se llaman cadeneros. Pero la cosa es que llega la droga, ahí llega la droga clarísimo, está súper demostrado en toda la República, yo diría que en todo el mundo. Es una puerta de entrada de la droga.

¿A quién corresponde de los tres ámbitos de gobierno el hacer este tipo de reflexiones? Primero, yo creo, debería corresponder al municipio, ¿por qué? Yo le voy a poner un casino, un jack. ¿Ya consultaste a la gente? ¿Está de acuerdo? ¿Qué va a traer, qué se va a vender, cómo va tal cosa?

Eso no lo puede hacer la federación y ni el estado tampoco porque son etéreos. El que está ahí es el presidente municipal. Son lugares que como el Casino Royal de Monterrey, claro es el extremo, pero sucedió, son lugares que no tienen la menor consulta pública. Ah, pero si se quiere hacer un campo de fútbol los vecinos van a decir: no, espérense porque aquí que la tierra, va a haber oposición.

¿Cómo se maneja política y legalmente el vínculo con la población?, para que la población sienta en su presidencia municipal un aliado, porque hay presidentes caciques, hay presidentes que son parte de unas familias que vienen desde muy lejos y que dicen: ahora nos toca a nosotros, ahora te toca a ti, ahora te toca acá.

En donde yo estoy en el Oro en el Estado de México, hay tres familias que desde hace cien años se pasan el municipio y como sino hubiera ha habido un cambio socioeconómico y eso que está junto a Atlacomulco.

El problema está en que hay mucho cacicazgo en la parte municipal y cómo enfrentar el cacicazgo, yo pienso que solamente con la población, no se enfrenta con la fuerza pública, es la ley y la población.

¿Hay un programa legal que a ti te obligue a acudir a la población para qué tipo de cosas?

R: No lo hay, pero lo lleva uno en la práctica, por ejemplo. Lo que yo he autorizado ahora no han sido bares, ni cantinas, ya ni se usan, ya son modernos, ya es otra cosa lo que hay.

¿Qué hago? para darte el permiso nosotros determinamos quiénes son los vecinos que viven por ahí, le pedimos la opinión sino tienen algún conveniente, primero la reglamentación establece que no debe estar cerca de una escuela, de una iglesia, eso lo hacemos nosotros, pero hacemos un sondeo de que no vaya a haber un político por ahí cerca local, de esa gente que protestan de todo, hacemos un sondeo. El delegado municipal tiene que estar de acuerdo.

P: ¿Cuántos delegados tienes?

R: Son 215 comunidades, la ciudad tiene 60 delegados, 60 colonias, de hecho, el municipio tiene mucho más habitantes, ya lo conocemos, crecimos muy poquito, pero la ciudad tiene 62 colonias. Hacemos un pequeño sondeo sino me va a reventar, sino me van a protestar...

P: Políticamente.

R: Pero no es legal, de hecho es una facultad del presidente les guste o no les guste, pero nosotros para evitar que al rato estén protestando.

P: Pero la facultad ¿es la de consulta?

R: No. La facultad del presidente es: aquí va, autorizo.

P: Es la autoridad, no la consulta.

R: No la consulta. Uno lo hace para evitar tener un problema de carácter político. En cuanto a estas cosas del casino es la primera vez, buscamos un lugar apartado, un lugar donde van a tener estacionamiento, un terreno que rentaran aparte, por ahí.

P: Van a cumplir con la reglamentación.

R: Ahorita que hablaste de cacicazgos. En un país como México hay poca cultura política todavía y que el poder se vive realmente a toda plenitud como presidente municipal, más que como gobernador, más que como presidente de la República, me refiero la sensación de poder, no al poder tener más poder.

P: Pongan esa luminaria y la ponen inmediatamente.

R: Tú traes todo el control, tú eres durante tres años el que determinas todo, todo tiene que ver con el presidente, todo, absolutamente todo. Y si se llega a autorizar eso de la reelección de los alcaldes, seguramente van a haber muy buenos alcaldes que van a ser reelectos durante siempre, pero la mayoría van a ser malos alcaldes, así como los del Oro que se la van a estar rolando.

P: Hasta eso no son malos o buenos, simplemente son familias que van acumulando un capital político.

R: Pero por eso se van a ir quedando porque le agarran la vuelta. Tú tienes la lana, tú tienes el poder, tienes todo para reelegirte y si lo logras hacer una vez olvídate, ya te quedaste.

Pero en su mayoría el exceso de poder es malo en un país inculto, no dudo que va a haber alcaldes muy buenos. Yo creo que lo mejor es prolongar el periodo de tres a cuatro años y hasta que no pase un periodo similar no volver a aspirar a reelegirte por un segundo o un tercer periodo porque es bien peligroso. Tres años te lo digo así, no es nada.

P: Decía mi abuelita que tres años para un malo es muchísimo tiempo y para un bueno no es nada, pero más de seis decía ya empieza a ser malo porque el poder corrompe.

En cualquier caso y en cualquier circunstancia es corruptor, el poder no puede ser benéfico, está históricamente comprobado. Yo por ejemplo termino en 2014 y muchos dicen vamos a cambiar los estatutos para que te quedes otros tres años, no. El estatuto señala tres años y una posible reelección, ya, está a todo dar, está padrísimo, pero más de seis años no.

El problema está en que las estructuras se anquilosan y se corrompe uno, aunque no sea corrupto.

R: Sí, claro, debe de ser. En un sistema como el nuestro y que nuestro sistema se tendrá que mejorar para poder tener funcionarios con mayores tiempos o gobernantes con mayores tiempos sin que afecte, pero hoy por hoy todavía no estamos preparados.

P: Ahora, los colaboradores que tú tienes ¿cuántos empleados tiene el municipio?

R: Son 3 mil y pico de empleados, incluyendo a la policía que son 600 policías.

P: Y los de limpia.

R: Todos los servicios, los camiones recolectores, los que dan el mantenimiento al alumbrado, de jardinería.

P: 3 mil 200, con 300 mil habitantes, es mil habitantes por cada empleado en esa relación.

R: No deja de ser alto. Como ya elegimos nuevas autoridades, yo le estoy proponiendo al nuevo.

Este es un municipio eminentemente perredista, ahí se hizo el primer movimiento perredista del país, de ahí Andrés Manuel caminó hacia el D.F. por fortuna nuestra les cayó muy bien a los del D.F. y se quedó y nunca más volvió a Tabasco.

Ahí son perredistas y desde ese entonces no ganaba un priista. A mí me tocó llegar porque hice muchas alianzas, no nada más con los del PRI, sino con los mismos perredistas. Ahorita volvió a ganar el PRD, el candidato que puso el PRI no tuvo la habilidad de negociar.

P: ¿Y quién ganó tu municipio?

R: Ganó el PRD. Tengo que platicar con el ganador en buen plan, somos amigos.

Yo tuve que hacer muchas alianzas para ganar, porque el PRI para que gane en este municipio tiene que ser un gobierno coalición prácticamente, le dije. Tú no tienes problemas, tú estás entrando con una sola corriente, aprovéchale para bajarle al personal, pero dale un bajón, pero hazlo entrando porque sino después no lo vamos a poder hacer. Y me dijo que le va a bajar 500 empleados al ayuntamiento.

P: ¿Por ejemplo esa cuestión de quién es facultad?

R: Del presidente municipal, así de simple.

P: Es un presidentote.

R: El presidente municipal ese es otro tema. Yo no sé qué tanto viola la autonomía del municipio que tú regules al municipio dentro de su pobreza, lo ayudes a administrarle diciéndole: tal porcentaje del presupuesto es para personal, tal porcentaje es para mantenimiento y tal porcentaje es para obra.

No sé qué tan violatorio sea la autonomía regularle los porcentajes para que lo obligues a no hacerse de tanta gente a través del tiempo y con eso ahorques el mantenimiento de la infraestructura, porque ese es otro tema y mucho más ahorques la obra de infraestructura, eso hay que verlo.

P: Y la parte de la asociación con privados para hacer obra.

R: Eso está muy bien.

P: ¿Lo has hecho?

R: No lo logré, pero lo promoví mucho, promoví tres cosas: un edificio viejo que no sirve para nada que es un casino.

P: Casino del pueblo.

R: Casino del pueblo que ahorita ya no se usan los casinos, están los hoteles.

P: Antes había bailes de blanco y negro.

R: Ya desapareció en todo el país, porque hay muchas cosas que hacer, antes no había que eso en el pueblo, nada más porque ibas a ver la televisión ya era una fiesta.

Yo promoví con la iniciativa privada hacer abajo un centro comercial y arriba un estacionamiento, pero nada más que lo promoví con los empresarios locales, si yo lo veo con cualquiera de afuera, les doy una concesión de 30 años, pero no le entraron.

Promoví el mercado público, les dije a los locatarios asóciense con un particular y yo les concesiono el mercado, es más se los cedo, es más el cabildo se los regalo porque a mí me cuesta muy caro el mercado, yo estoy pagando luz y recupero el 10 por ciento y ustedes no tienen la certeza de la tenencia de su local...

P: Su seguridad jurídica.

R: Su seguridad jurídica no la tienes, tú no puedes decir que esto es mío, en cambio si lo hacemos así lo vas a escriturar.

P: Porque el locatario lo que tiene es una licencia.

R: Así es, una licencia. Y no las pasamos en pláticas, pero no le entraron y la Central Camionera que es municipal igual le dije a los locatarios y a los transportistas: es de ustedes, se las puedo conseguir desde una concesión a 20 años o 30 años o a vendérselas a un precio simbólico y sean dueños ustedes y ya son cien por ciento privados, o hacemos una alianza, paguen una renta al municipio, igual simbólica y ustedes le dan el mantenimiento.

Y vayan millones anuales al ayuntamiento y con eso pavimento una calle, construyo escuelas. Pero es el esquema correcto.

P: Cuando las bancas municipales eran legadas por la generosidad.

R: Así era en todo el país.

P: Así es, así era en todo el país, esa es una costumbre realmente francesa, la trajo Don Porfirio lo de las bancas; y luego los gringos metieron por ejemplo en los camellones, el hotel fulano tiene un frente de 35 metros, se encarga de los 35 metros del camellón o del jardín o de la calle que está frente, sino hay verde, por lo menos hay pavimento.

La banqueta y el arroyo lo tienen perfecto, eso lo inventaron los gringos en 1870 o algo así y pegó muy bien, pero aquí no pega nada de eso porque aquí el gobierno tiene que pagar todo.

R: Antes todavía el pavimento lo pagaban los particulares.

P: Así es.

R: Ahora ya no, ahora el ayuntamiento lo hace todo.

P: Ahora de los colaboradores que tienes, tú tienes 3 mil 200 empleados. ¿Con qué equipo te manejas, con 10, 12, 5, 7, cuáles son tus gentes?

R: Mi gente más cercana es el Director de Programación que es mucho muy importante, el que te lleva el saldo de tu chequera y, además, lleva el plan municipal de desarrollo y te lo va controlando.

El contralor es mucho muy importante porque es el que te está viendo que cumplas con toda la normatividad y, sobre todo ahorita que se metió el esquema de la armonización contable que es un modelo nuevo que nos tocó a nosotros.

P: Nosotros estamos dando las clases en todo el país con Hacienda.

R: Lo estamos implementando.

P: ¿Están en el subprograma?

R: No, nosotros contratamos una empresa local que nos recomendó ahí mismo en el gobierno del estado. Por cierto los únicos municipios que vamos a entregar la homologación contable nada más va a ser el Centro y mi municipio, los demás no han podido todavía, no es sencillo, o sea, conjuntar todas las contabilidades va a ser un asunto de tiempo, sobre todo el municipio que estaba tan suelto, los mismos estados sueltos.

P: Y es una cuestión interesante lo que señalas, ahorita volvemos con lo de tus colaboradores. Por un lado, el municipio está muy dependiente...

R: Muy dependiente porque no tiene, salvo algunas honrosísimas excepciones del país que tienen sus recursos propios como el D.F. como Monterrey...

P: Son siete.

R: Y quizás otros más pequeños, yo anduve por todo el país, tuve la oportunidad de andar con Doña Beatriz Paredes que me invitó a su equipo, estuve un año y medio con ella, me encontré con muchos municipios que tienen mucho dinero, sobre todo los turísticos, los playeros y los del centro pagan un buen predial y las capitales de los estados, 80-100 ciudades, 80-100 municipios en este país que le va muy bien.

P: Pero tiene suficientes recursos.

R: Aunque no es suficiente...

P: El único autosuficiente es el D.F. El asunto es que la dependencia del municipio es enorme.

Y, por otro lado están muy sueltos, lo acabas tú de decir, o sea, se juntan dos males para un buen gobierno, para obtener un gobierno aceptable, uno, está muy dependiente y, dos, está muy suelto. Y otra cosa que dijiste durante la entrevista es que hay vacíos de normatividad muy grandes. Y otra cosa que acaba de decir es que es un sistema presidencialista...

R: Cien por ciento.

P: En chiquito.

R: Es el poder total. No lo va a poder sentir nunca un gobernador, no tiene los elementos, pero como poder de que no se hace nada en un territorio, sino tiene que ordenarlo el presidente municipal. Eso hay que revisarlo también, hay que darle más facultades al cabildo.

El cabildo lo debe uno de meter a trabajar, en teoría está, pero hay que reglamentarlo, el cabildo hay que hacer las comisiones. La Comisión de Obra Pública, sí hay pero no operan como tal porque es el cabildo es el regidor de obra pública y necesita sus inspectores...

P: ¿Tú ganaste por planilla?

R: Sí, así son todas, presentas una planilla regidora de 14 regidores.

P: O sea, tú haces una negociación con los 13,14.

R: Uno los propone, vas negociando y lo vas poniendo.

P: Es como una coalición.

R: Ahí metes a todas las corrientes.

P: Y el viejito, por decir alguien, sin tratar de ser peyorativo, un señor que es muy respetado, pero ya está muy viejo, ya tiene 70 y tantos años y le dice: vénganse como regidor o como síndico como usted quiera, ayúdeme, porque tiene mucho respeto en la comunidad y todo eso. Jala pero no trabaja nunca, va a las juntas, vota y todo...

R: Tenemos dos problemas en el cabildo por la falta de reglamentación, no se ha reglamentado el cabildo, el cabildo es como una Cámara de Diputados, resulta que nada más son 8, 10, 14 según el tamaño del municipio, en nuestro caso son 14 por el tamaño, los demás son de 8 o de 10.

¿Qué pasa? para que funcione el ayuntamiento tienen que funcionar las comisiones. La Comisión de Obras Públicas tiene que estar supervisando que la obra pública se haga bien hecha, a tiempo, en costo, todo.

El de la Comisión de Seguridad Pública igual, el de la Comisión de los Grupos Vulnerables, el de la Comisión de Ecología, son comisiones que se establecen. Pero él solito no lo puede hacer, el de Obra Pública necesita sus supervisores, sus técnicos, no hay para ellos porque entonces habría que hacerle un presupuesto a él que es correcto hacérselo para que supervise. Entonces pasa a hacer una figura decorativa, no pasa nada.

P: Es un cabildo sin recursos.

R: Así es, tiene toda la facultad, no para darle órdenes al presidente, pero sí para hacerle inspección.

P: Es como la comisión "x" en la Cámara de Diputados que no tiene recursos.

R: Está de adorno. Los diputados de este país tanto los federales como los locales, como los regidores se dedican a chantajear al presidente porque nada más trabajan a base del puro "sospechosismo" y te cuestionan la firma.

“Se va a tu cuenta mensual, porque yo no digo nada, pero sé que están haciendo obras acá y allá”. Se vuelve una relación perversa en donde tú le pasas el strike al regidor y éste te dice: “Que caiga y si no me das tanto a fin de año no te firmo la cuenta anual”.

P: O ellos andan gestionando una cantina.

R: Eso es aparte o la obra o hacer obra, o dame una concesión por un bar y ahí andan ganándose la lana. Todo es parte de que no se ha reglamentado, es como la Cámara de Diputados a nivel local para que te aprueben tu cuenta.

Yo no tengo ninguna observación, maestro. La tercera comisión inspectora ya me revisó todo. “Pero sí, mano, te vamos a crear problemas políticos. Imagínate si en el pleno te la reprobemos, cómo va a quedar tu imagen política, manda algo ahí”.

Eso es en todo el país, nada más que esto no se habla, las comisiones inspectoras, ellos te piden: si ya mi el órgano fiscalizador ya me revisó. “Sí, pero imagínate que no te la aprobemos, imagínate cuando llegue al pleno”. Porque no está reglamentado.

Un voto no es un voto razonado y fundado, no es nada no porque tú no eres de mi partido. No, es un no, porque aquí estás las pruebas, esta obra está mal hecha, y yo no estoy de acuerdo, y aquí está mal esta cuenta, por eso yo no estoy de acuerdo, no porque no diste nada o porque no eres de mi partido, porque me caes mal o porque eres mi enemigo político. Esas son las cosas de un país subdesarrollado como el nuestro que no está reglamentada la cuestión de los regidores, de los diputados locales y de los diputados federales también.

P: La parte digamos de seguridad pública ¿cómo está reglamentada?

R: Últimamente en este sexenio se avanzó mucho en ese particular porque se creo el SUBSEMUN, ya tiene un antecedente, pero que ahora le dieron más fuerza, con la política del Presidente de la República fue fortalecer la seguridad pública, aunque sea una piscachita de ese pastelote le tocó a los municipios que es el subsidio a la seguridad pública de los municipios, algo así quiere decir SUBSEMUN.

P: Pero a cambio de que.

R: A cambio de que todas nuestras policías se pongan al servicio...

P: ¿Bajo qué reglamentación?

R: No hay reglamentaciones, no puedes reglamentarle todo el municipio, tu federación, desde el esquema teórico del municipio libre...

P: Porque es el 21 constitucional y de ahí bajaría a la estatal de seguridad pública.

R: El presidente tuvo la osadía en su mente Lopez de Santa Anna de pronto de desaparecer las policías municipales, porque las policías municipales son las corruptas. De pronto se dio cuenta después de que ahí estaba la esencia de todos los males de la

seguridad pública de este país y de manera arbitraria y de manera violatoria a la autonomía del municipio emite un juicio él y el zongo secretario de Seguridad Pública que había que desaparecer a las policías y hacer un mando único.

No cabe duda que el espíritu de Antonio López de Santa Anna campea a su antojo no nada más en Palacio Nacional, sino en Los Pinos. A quién se le olvida que el municipio es libre y que la única autoridad que tiene un alcalde o un municipio libre, es el presidente, es la policía municipal.

Estoy de acuerdo que es una policía corrupta, impreparada e incapacitada, pero no puedes tú borrarla, porque estás borrando al municipio y no se da cuenta que somos una federación de municipios, estados y la República.

Nosotros defendimos mucho esta postura y hasta que le bajamos al presidente, yo soy miembro de la Asamblea Nacional de Seguridad Pública Municipal donde la presidenta es la alcaldesa de Zacatecas, Lorena Martínez.

Le logramos bajar y fortalecer un poco la cuestión del SUBSEMUN, nos empezó a llegar más dinero, 10 millones al año es lo que me da el SUBSEMUN, no es nada, pero algo es algo, bienvenido y se utilizan bien bajo una norma.

¿Qué es lo que tenemos que hacer en materia de seguridad pública? tenemos que revisar toda la policía municipal, pero tú no la puedes dar de baja porque te encuentras que los exámenes de confianza dicen: es que toma, es consume marihuana, es que tiene un carácter muy impetuoso, es que no tiene el nivel de licenciatura, tiene el nivel de primaria, es que está muy gordo.

No los puedes dar de baja porque hay una ley laboral, tienes que liquidarlos, o sea, este es un elemento que te va a permitir a ti presidente municipal para iniciar una baja siempre y cuando tengas la lana para pagarle los 25 años de servicio o los 18 o los 17.

P: ¿Cuál es la ley laboral que tiene?

R: La Ley del Trabajo de cada estado, la Ley Federal del Trabajo y en esa no dice que porque encuentras a un trabajador porque está gordo lo vas a dar de baja.

P: Pero tiene servicios médicos.

R: Sí, claro.

P: Es como el ISSSTE federal.

R: Nosotros tenemos un INSSSET estatal. "Ahora dalos de baja". Dame la lana para que yo los dé de baja. "Es que está muy gordo". Sí, es cierto, no sirve para policía, pero no es una causal legal para no dejarlo sin su liquidación, maestro.

"Si no lo haces te voy a empezar a quitar el FORTAMUN, te voy a quitar el SUBSEMUN". Están mal, como no tienen esa experiencia...

P: No viven la realidad del municipio.

R: No saben ni en qué consiste la federación que es de municipios, estados y la federación, no saben cómo está conformada, como son nuevos en esto.

P: Hay mucha ignorancia. Tengo el de programación, tengo el contralor ¿Quién es tu abogado?

R: Tengo un Director de Asuntos Jurídicos, un equipo de abogados que me ven todos los asuntos, de litigios, laborales, de todo tipo que hay, hasta la de FEPADE que te hace por cuestiones de delitos electorales.

De los más cercanos son el Secretario del Ayuntamiento que me maneja la política interior que tiene que ver con el manejo de locatarios y manejo de taxistas, los delegados municipales y los comisariados ejidales y toda la parafernalia que implica la atención.

Mi programador que me lleva el saldo de mi presupuesto del año, mi contralor que es el que me supervisa todo, mi Director de Finanzas.

P: No es el de programación.

R: No, es otro, el Director de Finanzas es otro, el que me ve todo, los pagos y la suficiencia financiera, porque a veces puedo tener suficiencia presupuestal, pero no tengo la financiera, o puedo tener suficiencia financiera, pero me dice el de presupuesto no está contemplado a dónde lo vas a fundar, en qué capítulo lo vas a poner, presidente, no autorizo eso porque no hay, o ya se pasó usted.

“Es que son 20 botes de pintura”. Ya no tiene usted señor presidente, hasta ahí llegó. “Hay dinero”. Pero ya no porque ya tenemos otros sobregiros.

P: ¿El quinto cuál es?

R: El quinto es de Obras Públicas.

P: ¿Y el abogado?

R: Ya lo dije el Director de Asuntos Jurídicos.

P: Son seis.

R: Con ellos un presidente tiene que caminar, de hecho son 17 directores, hay el Director de Atención Ciudadana, el Director de Atención a la Mujer...

P: Tienen sus competencias.

R: Dependen todos del presidente, los 17 dependen del presidente, son directores del presidente, pero tú caminas con cinco o seis directores, todo el día está sonando el teléfono.

Está el Director de la Policía, el Director de Tránsito, el de Reglamento, de Administración, de Atención a la Mujer, de Atención Ciudadana, de Ecología...

P: Que no le hace caso a los gasolineros.

R: Está el Director de Desarrollo Agropecuario, ese es muy importante, pero ellos andan en su chamba, ellos están trabajando, salen al campo, son operadores, pero estos seis son los que todo el bendito día tenemos que ver con todo.

Yo agregaría hasta el Director de Administración que en muchos municipios y en muchos estados el de Administración y Finanzas es el mismo, pero que en el caso de Tabasco son dos direcciones autorizadas por la Ley Orgánica Municipal que debían de ser uno solo, es más práctico y menos oneroso, y con base a una estructura.

Depende, hay municipios que no tienen esas direcciones, tienen mucho menos, pero el nuestro sí requiere tener, son 17 direcciones de las cuales caminas con seis, siete todo el día.

P: Usted termina el día primero.

R: El día primero de enero.

P: Todavía tiene un mes y días.

R: Sigo trabajando, estoy haciendo obras, estoy haciendo una unidad deportiva, remodelando el mercado, remodelando el parque.

P: ¿Cuál va a ser su última obra?

R: Está que te estoy diciendo, estoy remodelando las banquetas del centro de la ciudad, voy a comprar un camión recolector de basura o dos y tres patrullas más, estoy juntando para entregar.

P: Hasta el 31 de diciembre.

R: Debo de entregar el día primero, legalmente, pero yo les voy a entregar en esta ocasión el 31, porque yo quiero pasar la cena en mi casa.

P: Granier entrega el 31.

R: Legalmente es el día primero, pero en la práctica se usa el 31...

P: En la noche. Me invitó Arturo, pero le dije que yo quería mucho a Tabasco y mucho a él, pero el 31 de diciembre era muy difícil acompañarlo.

R: Para que agarres avión el 31 va a estar muy difícil.

P: Solamente siendo de ahí, viviendo.

R: Ahí sí no hay problema.

P: Pero viviendo acá y en época de vacaciones.

R: Pero yo puedo concluir mi querido presidente, que el municipio está muy suelto, en un sistema presidencialista como el de México cada cambio de un presidente, las esperanzas de que las cosas mejoren se renueva en los corazones de todos nosotros los mexicanos, es algo psicológico.

P: A Soraya le va a ir muy bien.

R: Es una muchachita que se ha esforzado bastante.

P: Es excelente. Le tengo en una altísima calificación moral, profesional, amistosa, es muy amable.

R: Se ha levantado solita, no ha requerido de nadie, más que de su esfuerzo.

P: La cultura del esfuerzo.

R: Lo ha sido siempre. Ella cuando terminó en el Tecnológico de Monterrey, me dijo que iba a trabajar en el Tecnológico y empezó a trabajar. Cuando me vino a ver me dijo: ya me metí a estudiar mi maestría en la universidad, en Indiana, pero ella se metió solita, ella trabajaba. Sí le ayudábamos nosotros, pero ella le metía y terminó su primera maestría por sí sola, venían los maestros de la universidad a México, no sé si han platicado eso.

Esa maestría la hicieron aquí en el D.F., pero tenían que estar yendo allá, desde luego. Se fue a trabajar a Tabasco, llega a ser la jefa de asesores del Secretario, una jovencita de 20 y tantos años.

Me dice, papá, voy a hacer otra maestría, la voy a ser en Austin, Texas, fíjate que ya hablé con el gobernador y con el secretario, voy a empezar a viajar viernes, sábado y domingo, ese viaje los fines de semana, cada 15 días, cuando mucho cada mes. Me la va a pagar el gobernador.

P: ¿Quién era el gobernador?

R: Manuel Andrade. ¿Qué vas a hacer? Tú eres la jefa de asesores del Secretario. “Ya lo tengo todo arreglado papá”. De ahí un día me habló el gobernador una madrugada porque la nombraron directora general del Instituto de la Mujer del estado, pero ella solita; ella tiene una abuela muy poderosa allá en Tabasco que es Soraya Hadad no sé si ya has oído hablar de ella. La tía de Humberto Hernández Hadad, la hermana de la mamá de Humberto, esa es su abuela.

P: Es por la parte materna.

R: Pero nada tuvo que ver, ella solita se fue metiendo. Viene el cambio de gobierno y cuando vine a ver ya la estaban nominando para subsecretaria de Finanzas, pero finalmente no fue subsecretaria, sino fue directora general de algo, de una subsecretaria, pero como la otra dama compitió con ella, se quedó con el sentimiento, ya sabes, la mujer se llevan bien fuerte.

Por ahí vino el contacto con Videgaray que andaba buscando una persona para que se hiciera cargo del Instituto de Investigaciones Estadísticas, Geográficas y Catastrales del Estado de México, le empezaron a invitar a que viniera a hacer unas entrevistas, el perfil era mínimo dos maestrías o un doctorado y luego luego la nombraron sin que la conocieran, solita se vino.

Me acuerdo el detalle de ella se vino al PRI del Estado de México, yo la acompañé a inscribirse, sacó su licencia, sacó su credencial de electoral. Yo ya soy del estado de México.

P: Y se casó con un mexiquense.

R: Se casó con uno del D.F. y se fue a vivir a Toluca, compró su casa, allá tienen su propiedad. Ya después la hicieron candidata a diputada federal, pero como le fue tan bien al PRI, el Verde Ecologista, ya no lo fue.

P: Pero era pluri.

R: Candidata plurinominal, esas son las buenas.

P: Ganaron todo.

P: Así le pasó a Ebrard hace muchos años. Iba en la lista número uno en 1994, el PRI ganó los 40 distritos y ya no pudo entrar.

R: Así fue. Ya últimamente se vino la oportunidad del Instituto Hacendario, ahí estuvo hasta que se incorporó con el doctor Videgaray que la aprecia y la reconoce mucho, ya la conocía desde Tabasco, tengo entendido.

P: Ella se acercó al INAP como tú dices por ella, o sea, tuvo la inquietud de ser asociada del INAP y órale con esas calificaciones y más allá de las calificaciones, con esa actitud, tiene una actitud muy positiva y tiene una disciplina de hierro, trabaja mucho.

Decíamos el municipio está muy suelto.

R: Tenemos que pensar ya en los funcionarios de carrera, no se ha podido improvisar a nadie, yo mi Director de Programación ha sido tres veces director de Programación, mi Director de Finanzas es la segunda vez, mi Contralor es la segunda vez, cuesta mucho enseñarles cada tres años, tenemos que hacer ya la gente de carrera en el municipio,

empezar a atenderlo, armarle una administración moderna, funcional, eficaz, profesional para que el poco recurso se administre y rinda más.

P: El servicio profesional de un municipio tiene una posibilidad limitada por lo que tú mismo señalas, en el caso de la política interviene muchísimo. Un presidente municipal “A” entra y nombra “x” gentes, a los tres años termina y resulta que pierde su partido o su grupo...

R: Aunque sea del mismo partido, los otros grupos.

P: Entra el “B” y no tiene dinero para liquidar, nombra “A” + “B” y luego vienen otros tres años y llega un “C” y de pronto un municipio tiene 3 mil 200 empleados...

R: Cuando debería de tener dos mil como el caso de mi municipio, cuando mucho.

P: Ha habido, como en el caso de la construcción de las antiguas ciudades, aquí en México tenemos el caso de la Catedral de México que se construyó sobre el Templo Mayor de los Aztecas y el Templo Mayor de los Aztecas sobre un templo menor de los que todavía habían estado antes y ese templo menor en un templo mínimo.

Uno encuentra que hay por lo menos cuatro niveles. Cuando tuve la oportunidad de ir Turquía fui a Troya. En Troya se aventaron 10 niveles y el primerito tiene como 50 metros para abajo, yo me imagino que a los municipios en cuanto a personal les puede ir pasando algo similar, hay un piso primario, luego otro por necesidades propias del servicio o porque no tengo dinero para liquidar o porque me conviene tener tanta gente o por las razones que sean, pero no son razones profesionales.

El gordo policía, sí, está muy gordo, no puede ser policía, pero tiene 25 años de antigüedad, cómo lo corro. El cuate que trabaja en la oficina de Programación desde hace 25 años y que en aquel entonces llevaba el libro de contabilidad del haber y el deber, y ahora ya hay computadoras, ya no hace casi nada, pero cómo lo corro.

Se van conjuntando distintos fenómenos y el servicio profesional, simplemente, sin que le dé permanencia obligada al funcionario, por ejemplo el de Programación lo dejaste porque es muy bueno, porque sabe y porque ya van seis años que es programador, todos son de ahí.

Hay honestidad, capacidad, hay una serie de cosas que conviene dejarlos. Él no tiene, sin embargo, un estatuto que le dé una garantía de permanencia. ¿Qué es mejor?

Porque el programador este es muy bueno, pero que tal si fuera malo y tuviera el estatuto ¿qué hago para correrlo?, me cuesta mucho dinero y, además se puede amparar el tribunal y ganarme, y le toco que pagar salarios caídos y todo el asunto.

¿Qué es mejor? Sí que sea un profesional, sí que esté capacitándose periódicamente, pero que nada le garantiza más que su profesionalismo. Para un municipio que dura tres años, suponiendo que puedan durar cuatro, es muy poquito tiempo.

R: Estos han trabajado en otros municipios.

P: Ya son profesionales. Y no tienen estatuto, pero son profesionales, uno dice, bueno, quién sabe de esto, en el caso de Soraya, tu hija, yo quiero mínimo dos maestrías o un doctorado, a ver quién las tiene, empiezan a buscar y se la encuentran en Tabasco. Traerla para acá, pero no tiene un estatuto que le garantice la permanencia.

Yo personalmente estoy muy en contra del estatuto, estoy muy a favor del profesionalismo, pero muy en contra del estatuto porque me puede obligar a mantener a gente como...

R: Como se está enfrentando ahorita la federación con este sistema de carrera que hicieron que dejaron hasta edecanes con servicios de carrera.

P: Hay que correrlas y hay que pagarles.

R: Hay que tenerles que pagar, hay que buscar un esquema, quizá no nos alcance como para pensar en el city manager estilo americano, pero sí regular, no sé cómo habrá gentes especialistas en esto, la idea es de que en ciertas áreas tiene que ser gente con experiencia, no puedes improvisar.

P: Por ejemplo en obra pública son ingenieros civiles por decirlo algo.

R: Sí, pero con experiencia, porque la carrera es una cosa, ingeniero civil o arquitecto, correcto.

P: Pero el desarrollo agropecuario, por ejemplo.

R: Pero va más allá de la carrera, que puede ser veterinario o ingeniero agrónomo, es la experiencia en la Administración Pública municipal que ya tiene esquemas, ya tiene métodos, ya está reglamentada la función y ya no puede entrar alguien a aprender.

P: Suponiendo que tú vas a entrar, no vas de salida, sino vas a entrar el 31 de diciembre como nuevo presidente municipal. ¿Cómo te caería una oferta de capacitación en línea, o sea, prácticamente, no gratuita, pero prácticamente muy económica de todos los funcionarios que tú vas a nombrar en materia de Derecho Municipal?

R: Excelente. Pero no nada más de Derecho Municipal, de todo. Una capacitación para tu programador, cómo va a hacer el presupuesto de este año, porque tú le dejas un presupuesto, pero tiene la facultad de modificarlo, cómo hacer el presupuesto y cómo darle un seguimiento adecuado.

“Oye, pero es que ya tiene un año, dos años”. Sí, pero los últimos dos años han ocurrido novedades, nosotros lo vamos a actualizar, lo vamos a poner al día para que no tengas problemas.

Tengo otro paquete, otro para el Director de Asuntos Jurídicos donde le va a caer toda la información en materia municipal, en materia de amparos, en materia laboral, no sé, lo más común. Aquí tengo otro para tu Director de Finanzas, pon tú que no para todos, pero para

tu Contralor, el Contralor es muy importante. Un curso de homologación contable, donde pueden participar cinco.

P: Por ejemplo yo pongo en un primer escalón que tiene que conocer la Constitución, el 115 constitucional casi nadie lo conoce.

R: La Ley Orgánica Municipal del estado no la conoce.

P: Segundo escalón, cómo se compadece la Ley Orgánica con la Constitución; tercer escalón, normativa el presupuesto, toda la normatividad; cuarto escalón porque ya es especialista, normativa en obra pública y adquisiciones así. Está en la línea y están evaluando...

R: Directamente en el ayuntamiento...

P: En su computadora. Haz este examen, y todos los resultados van al presidente municipal.

R: Oiga, tráiganme al director de Obras Públicas, le recuerdo, te dice el secretario, que está en línea, de tal hora a hora está en un curso. "Nada más que termine que venga". No interrumpirlo, que tome su capacitación completa, toda esa capacitación debe ser en el primer trimestre, en el primer semestre cuando mucho.

P: En el primer trimestre estaría muy bien porque está en la línea.

R: Y porque está aprendiendo por mucho que tú traigas funcionarios experimentados, la mayoría van a ser por compromisos políticos que tú contrajiste o que te están imponiendo.

P: Muchas gracias, la entrevista fue riquísima.

--- 0 ---

ENTREVISTA VII (SECRETARIO DE ESTADO EN FUNCIONES)

P: Y la primera pregunta sería en su experiencia que es muy vasta ¿qué tanto estábamos como sociedad apegados a la legalidad o si nos hemos acercado a ella o si nos hemos alejado, si en la función pública la legalidad es muy importante o medianamente importante o cómo la ven los servidores públicos responsables de la toma de decisiones y su implementación?

R: *En principio decir que en efecto la cultura de la legalidad como tal y con la profundidad que debiera de ser no está ni en la sociedad y prácticamente ni en el gobierno. Si es una cultura tiene que decir que existe tanto en la sociedad como en los funcionarios un modo de ser y un modo de actuar de acuerdo con la ley.*

Y, claro, si a la hora de que nosotros quisiéramos explicar mucho de esto tiene varias explicaciones, entre otras, quien primero debe de iniciar el trabajo o el impulso para buscar una cultura de la legalidad es el propio gobierno, que son las propias autoridades porque finalmente ellas son las que emiten la ley por el lado del Poder Legislativo y luego las que la aplican por el Ejecutivo y luego las que la llevan a interpretación y aplicación en caso de los tribunales, el Poder Judicial.

Si el propio gobierno no hace un esfuerzo serio por tratar de controlar o tratar de impulsar una cultura de la legalidad interna, la sociedad también va a reaccionar en la misma forma o como diciendo si aquellos no la cumplen que son las que la ponen pues como porqué las voy a cumplir, esto en primer lugar.

Pero en segundo lugar también sí se ha permeado una especie de anticultura, la anticultura de la ilegalidad y tanto en sociedad como en gobierno, el hecho de que haya gente que use muchos los dichos populares “A mí que no me den nada más que me pongan donde hay” ya está diciendo todo un mensaje, o que esté diciendo “Ladrón que roba a ladrón tiene cien años de perdón”, y el gobierno es ladrón, por lo tanto, si uno roba al ladrón estoy perdonado por cien años.

Te está indicando que ya existe toda una concepción que es una anticultura. Y, claro, la cultura de la legalidad como nos lo dicen muchas veces en donde voy yo y hablo sobre este tema, luego me dicen es que hay que comenzar desde los niños, desde la primaria, desde el kínder prácticamente.

¿Sí, pero quién les va a enseñar a los niños la cultura de la legalidad en el kínder, en la primaria o en la secundaria? Los maestros y éstos qué son, son producto de este tiempo en donde no está muy acendrada o no ha permeado una cultura de la legalidad.

Como que estamos atorados, lo cierto es que en alguna parte teníamos que iniciar algún proceso de esto y, desde luego, tiene que ser con los niños, pero también con esta generación, esta generación yo estoy seguro que debe de haber muchos buenos y a lo mejor más buenos que los malos, debe de haber mucha más gente dispuesta a cumplir la ley que gente que no está dispuesta a cumplir la ley.

Lo malo de todo esto es que los malos se organizan y los buenos no se organizamos, ahí estamos en ese plan. Yo creo que había que iniciar un proceso, cuando llegamos a la secretaría primero como subsecretario y como usted dice yo vengo de la iniciativa privada. Y también buscaba aprovechar los resquicios que la ley fiscal me daba en la iniciativa privada para aprovechar y no pagar todos los impuestos que la ley me obliga, y había resquicios y había debilidades en la ley que las aprovechamos.

Eso me lleva al segundo punto. ¿Qué leyes hay que respetar? Cuando la legislación se ve adversa, se ve contraria, la gente le busca de manera de sacarle y el ejemplo más claro está en el Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo cuando entramos a la secretaría encontramos que había casi 36 mil normas que cumplir.

En primer lugar nadie se las sabía, en segundo lugar normas contradictorias y normas obsoletas y normas que evidentemente estaban puestas ahí como un objetivo no precisamente adecuado de legalidad. Eran como pretextos para la corrupción, pretextos para la ineficiencia y pretextos para no hacer las cosas como se deberían de hacer.

Era necesario también buscar la manera de depurar la legislación indebida, incorrecta, duplicada, etcétera y es un trabajo que luego vamos a explicar qué se hizo. Pero hay otro factor, el gobierno en general o los funcionarios públicos cómo nos llaman burócratas y el concepto de burocracia es negativo.

El concepto original necesariamente negativo no lo es porque el gobierno de los burós, el gobierno de los escritorios, está bien, pero sí hace falta que haya un orden en cualquier organización llámese empresa, llámese gobierno, que haya un orden que lo dan esos escritorios, que hay un proceso para cada una de las funciones, los trabajos, las actividades, hay un proceso como tal.

Si se sigue el proceso el burocratismo no tiene porqué ser malo. Se hace malo cuando se hace rutina, se hace malo cuando falta liderazgo y se hace malo cuando no hay ningún espíritu de innovación dentro de ese proceso.

Una vez que se establece el proceso hay una tendencia natural a mantenerlo así sin cambios y cuando se da eso se empieza a dar la parte negativa del burocratismo porque si la sociedad está cambiando los gobiernos, las organizaciones, las empresas tienen que cambiar y en el momento en que la velocidad de cambio afuera es mayor que adentro estamos fritos, estamos liquidados.

Tenemos que mantener también un ritmo de cambio interno por lo menos a nivel del externo y a veces tendríamos que hacerlo con más rapidez adentro que lo que está pasando afuera para poder dar un servicio cada vez mejor.

En esta situación o viendo todos estos factores dijimos: qué hay que hacer para buscar una cultura de la legalidad. Y en este asunto de comenzar con los niños, tenemos un par de programas que han servido para eso. ¿Hasta qué punto los impactos de muchos programas no sean de inmediato? Hay que esperar, algunos programas maduran y otro su impacto es paulatino.

Nosotros pusimos por ejemplo: “Dile adiós a las trampas” que fue un programa para los niños y en la primer encuesta o la primera convocatoria que hicimos había una inscripción de 700 mil niños en todo el país.

Que empezaron a escribir cómo veían ellos su medio ambiente en cuanto a legalidad e ilegalidad, lo que veían mal ellos en su casa, con sus papás, con sus hermanos, con sus vecinos, en sus barrios, con sus maestros, en la escuela y sus compañeros en la escuela, con el policía de la esquina, con las autoridades en general. Y lo que escribieron era totalmente negativo.

Casi todo mundo veía lo malo, si había algo bueno nadie lo veía o nadie lo refería en la encuesta. Fue en todo el país, cada estado hizo su propio trabajo, seleccionaron tres, los mandaron para México de cada estado, aquí hubo una eliminatoria y salieron otros tres.

El asunto no era buscar esos tres, el asunto es buscar precisamente que los papás, los maestros, los gobernantes nos diéramos cuenta de lo que están viendo y pensando los niños, los que mañana van a estar aquí en nuestro lugar. Y si esto es tan negativo como que se ve ahí, evidentemente tenemos que hacer.

Ya llevamos cuatro años haciéndolo, en el último año había casi ya dos millones de niños haciendo sus dibujos, aquí los presentamos algunos muy significativos, está muy relacionado el aspecto de la corrupción en el gobierno, pero también la corrupción que viene de parte de la empresa organizada, es la de afuera, no es la de aquí adentro, que a veces se mezclan y también ese ha sido otro problema a la hora de la percepción de la ilegalidad y de la corrupción.

Ya no sabe uno si es una corrupción de los funcionarios que hacen mal uso de su tiempo y de los recursos en provecho propio o la corrupción de los funcionarios que están recibiendo dádivas de fuera para hacer las cosas mal.

P: La ética pública, señor Secretario, digamos que hay dos maneras de acercarse a ella, una es lo que es la moral pública que es producto de las costumbres y que atañe a toda la sociedad, viene de mores, de las costumbres, de la moral pública, y la parte del Derecho Público que es el que cobija, teóricamente, la función pública, la actividad pública.

¿Qué opina de la ética pública? Primero por cual de las dos y luego ya la gubernamental.

R: *Todas las oficinas tienen su código de ética, está guardado en cualquier escritorio, todo mundo tenemos nuestro código de ética. Cuando hay necesidad en los discursos lo sacamos a colación, pero a la hora de la aplicación ya no ha sido tal, también podíamos decir que la sociedad tiene sus propios códigos de ética, algunos no escritos, pero actuados.*

Y en la sociedad está muy relacionado también con la religión en todos sus conceptos, muchas a veces se confunden si son preceptos religiosos o son preceptos de actuación diaria de las personas, en familia, en la sociedad, en la escuela, en la empresa.

Pero lo cierto es que en la sociedad por lo menos a veces hay una moral en la casa y hay una moral diferente en la empresa y a veces hay una moral diferente en el gobierno; y gente muy buena que viene de buenas familias se pervierte en el gobierno y gente muy mala que viene de fuera como que a veces agarra su nivel o su camino en la empresa o en los empleos, sobre todo, porque empieza a ver un ambiente diferente.

Por ejemplo en la empresa generalmente el concepto de respeto a la propiedad privada, respeto a la propiedad de la empresa es mejor que en el gobierno, en la empresa sí hay robos y lo que usted quiera, hay corrupción, pero hay más respeto por las cosas.

P: Hay principios.

R: *Sí y es que hay un ambiente tal, humores internos que así lo llevan. Yo he visto por ejemplo en mi estado, hace años de esto no es nuevo, en donde cada lunes les entregaban a las oficinas su dotación de lápices, de plumas, de clips, etcétera y salían las empleadas con las cajas de lápices, de plumas para su casa.*

¿Por qué? porque hay unas costumbres internas en algunas organizaciones, tal vez no en todas, pero en algunas las hay que dan mucho mayor respeto por la propiedad de aquella organización que te está cobijando y que te está dando a lo mejor un empleo, pero además te está dando la satisfacción de tu desarrollo personal.

En el gobierno eso se pierde mucho más porque la propiedad social no tiene nombre...

P: Es de todos.

R: *Así es, como es de todos es mío. Yo me acuerdo, y perdonen la digresión, le decía al ingeniero Clouthier, oye, ingeniero por qué en los camellones en lugar de andar sembrando a lo mejor el olivo negro, muchos árboles bonitos con mucho follaje, por qué no sembramos a lo mejor árboles follajeros también, pero que den frutos para que la gente tenga frutos.*

No, me dijo, es que si siembra, al rato van a andar las gentes apedreando los árboles, o viene un aprovechado con una camioneta y hace cosecha total de lo que sea y se lo lleva para su casa porque lo que es de todos, es de nadie.

Como que eso pasa también en el gobierno. Sí es necesario una insistencia dentro de las oficinas gubernamentales de que lo que es todos, es tuyo, pero de todos y que cuidas lo de todos estás cuidando también lo tuyo; y al revés, si cuidas lo tuyo aquí adentro estás cuidando lo de todos.

Para eso están los códigos de ética, pero como le digo, no funcionan como tal y tiene que haber una conciencia muy clara de arriba a abajo en esta cuestión. Como les decía hace un rato si el gobierno cumple la ley, la sociedad va a tener un ejemplo para cumplir la ley, pero al revés sino lo hace, también en las instituciones si el jefe es moral, es ético en su comportamiento... Yo me acuerdo que me decía un consejero espiritual él me decía: no se puede ser ético en unas cosas sí y en otras no, o lo eres o no lo eres. Yo sí respeto la propiedad, pero no respeto a mi mujer, o bien, tengo segundos y terceros frentes...

P: Que es parte de las mores.

R: *Y luego inclusive si sale uno del gobierno y sale como entró sin haberse enriquecido te tildan de tarugo allá afuera, de inútil. "Estuviste ahí y no aprovechaste". Es parte de las mores, el que llega aquí que aproveche porque no hay más que una oportunidad.*

Sí están los códigos de ética, pero también tenemos que empezar a vivir el código de ética y eso tiene que ser, yo insisto, de arriba abajo. Si los jefes actuamos bien los de abajo empiezan a actuar bien y los de más abajo también.

P: Y la parte del Título Cuarto de la Constitución, digamos las responsabilidades que entiendo que en materia de control hay dos también visiones, la visión de que el control se logra a través del autocontrol que es un mejor control, valga el trabalenguas.

Y el otro es que si no se aplica la ley en este caso desde la Constitución y las leyes respectivas, aparece el fenómeno de la impunidad y eso es más lesivo, muchas veces que la comisión del propio delito porque se vale cometer delitos, es decir, esa parte de la ética pública que está en las normas secundarias, porque de la Ley de Responsabilidades y otras leyes se derivan reglamentos y mecanismos de control interno que usted conoce mejor que nadie. ¿Qué opina de eso como ética pública?

R: *Y esa es una de las cosas que no se ha entendido de las funciones de esta secretaría que, claro, tenemos la función de perseguir aquellos que violan la norma o que hacen mal uso de los recursos públicos. Es una de nuestras funciones.*

Pero si esa fuera la única función no vamos a terminar nunca. Eso de andar atrás de los maleantes y atrás de los que violan y agarrarlos, a unos sí y a otros no, en un gobierno como este con dos millones de empleados cuando no es uno es otro, no es posible hacerlo nunca a través de la fiscalización y la persecución del delito.

La otra es la prevención, buscar la manera de prevenir y hay muchos elementos de prevención. Que la secretaría intenta o ha estado intentando establecerlos y como estas medidas no son las que ganan las ocho columnas en los periódicos nunca se saben.

Pero muchas de estas prevenciones evitan ocho columnas negativas en los periódicos, por eso nosotros impulsamos mucho el control interno. El Banco Mundial nos ha dado ya casi medio de millón de dólares para que apliquemos normas de control interno que es el autocontrol, pero ese autocontrol significa que haya una moral interna, una ética interna que sepa yo cuál es mi responsabilidad, cuál es la responsabilidad de mi jefe y de mis colaterales y los de abajo, de tal forma que unos y otros nos ayudemos a controlarnos.

No nos impidamos a trabajar, nos ayudemos a controlarnos en el sentido de hacer las cosas bien y hacer las cosas honestamente.

¿Qué otra medidas preventivas? La mera verdad en el futuro, eso de enseñarle la cultura de la legalidad de los niños, la prevención va también por ese rumbo. Y la prevención también va por ejemplo dijimos lo de control interno, la eliminación de las normas inútiles es parte de la prevención. Oye si logramos depurar y desbrozar, de quitar todo lo que hay

encima de la maleza y te queda bien claro, ahora sí sé cuál es mi responsabilidad. En 36 mil normas nadie sabía cuál era su responsabilidad.

P: O era muy específica.

R: *O tendrían que llevarlo tan concreto que se perdían muchas cosas alrededor. La simplificación de los trámites, de casi 7 mil trámites, nos quedan 4 mil, todavía pudiéramos eliminar más, pero ya no hay más tiempo, pero nos quedan 4 mil 90 trámites y procesos, de los cuales ya tenemos 955 digitalizados, y más de 2 mil están estandarizados.*

Ya se empieza a aclarar el panorama, pero eso no gana ocho columnas, ni tampoco ubica ante los medios de comunicación a la secretaría porque eso se va a ver después, se va a empezar a ver en años.

Y, por último, en efecto, la persecución de los delitos es parte del trabajo, pero tiene que haber castigo, a la hora de que hay impunidad, si hay un caldo de cultivo para la corrupción es la impunidad, no hay vuelta de hoja y el ejemplo que se pone todo mundo y me lo pongo yo y se lo han de poner ustedes es que mucho de los mexicanos, violadores de leyes aquí en México, se van a Estados Unidos y allá se ponen al corriente, ahí luego se forman en la línea, así sí desde cruzar la calle hasta al manejar, hasta cumplir con leyes mínimas.

¿Por qué? porque saben que allá sí hay castigo y el castigo tiene consecuencias, no nada más de ahorita, de mañana también.

P: Es la espada de Damocles.

R: *Así es, la espada de Damocles. Yo no sé si esa costumbre tiende hacia lo policial o no, en general los latinos son un poco más libérrimos, nada más que a veces nos vamos a lo libertino, pero lo cierto es que tiene que haber persecución, pero también tiene que haber castigo.*

¿Por qué? porque no vamos a agarrar a todos los maleantes, si hay 10 mil y logro agarrar cien me doy por bien servido, porque todo lo que estamos oyendo y diciendo que una "mordida" allá, que una extorsión acá, que una falta de documentos allá, etcétera, te está diciendo que hay mucha corrupción, pero si empiezas a agarrar a esos cien de seguro que va a haber otros cien que digan: Ah, caray ya los agarraron y los castigaron.

El programa que tenemos para cero impunidad, de usuario simulado ha tenido un éxito, ya llevamos 110 casos exitosos de ventanilla, de abajo, no los grandes peces de arriba, los de abajo, porque a la sociedad en general la que está en trato constante con el gobierno son las que les duelen, los que van a sacar un acta de nacimiento y le piden 500 pesos, o los que van a sacar su certificado en la escuela y los maestros le piden dinero, todo eso degenera, ya está degenerado lo de adentro, pero degenera al que se encuentra con esa degeneración, lo acaba de degenerar.

P: Por ejemplo en los estados, nos decía un presidente municipal que estaba todo bien, que el presidente municipal había pedido muy bien todo y había demostrado que había

hecho las cosas bien para hacer un regularizable para el año que entra. Los diputados le pedían dinero porque no en el pleno se fuera a atorar la decisión. Sin ninguna vergüenza...

R: *Así es, y eso lo peor que a la hora de la hora ya mucha gente pide como cosa natural, extorsiona como cosa natural.*

En una plática que daba en el estado de México a los presidentes municipales, precisamente, un señor de nombre Filigonio o Gumercindo, un señor de un municipio allá de la sierra y cuando estaba hablando él, decía: yo soy presidente y voy a terminar dentro de un año. Dígame, yo era entonces subsecretario, ¿no hay algún mecanismo tal que cuando termine me haga una auditoría final y termine y me vaya a mi casa a dormir tranquilo?

Como están las cosas Don Gumercindo, le dije, no hay esa solución integral. Yo lo único que le puedo decir es la máxima de San Agustín: cuida el orden y el orden te cuidará a ti.

Si el orden está desordenado. Yo ahí fue cuando me dije tenemos que ordenar el orden, o sea, la estructura jurídica que es la que nos da el orden en sociedad y en gobierno, teníamos que depurar.

Agarramos gente que sale a los tres minutos que lo llevamos a los tribunales, sale de inmediato o agarramos gente que por una cuestión baladí, de trámite, nos la liberan sin ir al fondo por parte de los jueces, por la forma.

En Estados Unidos no pasa eso, sí hay errores de forma, pero el juez determina o evalúa si la forma y el fondo que hay es tan grave que la forma pasa a segundo término.

P: *Es que la aplicación de la justicia en Estados Unidos es consuetudinaria, digámoslo así, es de jurisdicción y aquí como heredamos a los españoles desde la Constitución de Cádiz, que queremos meter toda la Constitución y queremos los puntos y comas tal cual, se nos evaden mucho, digamos, de cada cien que ustedes han logrado atrapar, y estoy utilizando creo que el término conscientemente, cuántos realmente son castigados, ya no por ustedes o inhabilitación o por multas o por toda la parte de las responsabilidades administrativas, sino ya como delitos tipificados.*

R: *Tenemos todo un resumen de eso que le podemos entregar. En este sexenio hemos atrapado a casi 50 mil gentes en el gobierno que va de todo, desde los que no presentaron su declaración patrimonial que son muchos que también es un delito porque los que no la presentan, habrá unos por ignorancia, otros por negligencia, pero hay otros que no lo presentan porque tienen colas que le pisen.*

Y como ahora ya el sistema que tenemos es un sistema ya muy preventivo que se llama Declaranet, ahora casi el sistema automáticamente va dando focos rojos y focos amarillos para las diferencias, que tienen una explicación muchas de ellas, pero no todas. Y el que no presente declaración patrimonial ya es sospechoso de inicio.

De esos 50 mil, 9 mil han sido de casos graves, de destitución e inhabilitación. Las cifras concretas y precisas las tengo.

P: Salieron en la prensa.

R: *Y se las podemos dar formalmente. De esas 9 mil que han significado destitución e inhabilitación, cuando menos algo así como 2 mil han sido lo que todo mundo dice: peces gordos o pollos gordos*

P: O gorditos por lo menos, de gorditos para arriba.

R:*De director de área para arriba, un director de área ciudadito y ya tiene gente a su disposición y tiene un sueldo más o menos aceptable, director de área, director adjunto, directores generales y de esos más de 600 han sido penales y de esos también más de 600 han sido a empresas y personas físicas.*

P: No sólo funcionarios.

R: *No sólo funcionarios públicos, así es, pero se los podemos dar.*

P: Pero más allá de las cifras, el porcentaje que recibe castigo no por omisión de parte del Ejecutivo, sino por una interpretación sesgada de la ley de parte de los tribunales o del propio ministerio público que no integra.

A ustedes los han criticado mucho porque en los órganos internos de control hay contadores, dicho con todo respeto, usted es contador, que no son abogados. Claro, agarran a uno y como son contadores no saben integrar el expediente, lo mandan al ministerio público, el ministerio público que honrado no lo es y luego el ministerio público se lo pasa a los tribunales.

Esa cascada que venía fuerte desde el inicio de descubrir el delito, entra a una laguna y de la laguna sale más débil y luego entra a otra laguna y se va debilitando, de manera que cuando llega el dictamen del Poder Judicial ya es muy débil porque se fue diluyendo y porque la ley así lo permite. ¿Esto es cierto?

R: *Parcialmente, le voy a decir, en esta secretaría tenemos un departamento jurídico, un abogado muy bueno que tenemos, tiene 93 por ciento de eficiencia, caso que presenta este departamento tiene un 93 por ciento de posibilidades de ganarlo, hemos perdido sólo siete de cien.*

¿Qué asuntos vemos aquí? Vemos los más graves y vemos todos los que le atraemos a los órganos internos de control cuando vemos que la cosa tiene connotaciones difíciles que a lo mejor ellos no pueden atenderlos, los traemos para acá y aquí se atienden, y tenemos eficiencia del 93 por ciento.

En los órganos internos de control la eficiencia no se la sé decir qué tanta, pero sí le puedo decir una cosa, sí es cierto, hay contadores porque cada órgano interno de control es un reflejo, es un espejo de lo que es la secretaría. Y cada secretaría tiene tres subsecretarías, la de Auditoría propiamente dicho, la de Responsabilidades que es la que integra los expedientes y la de Eficiencia, la de Mejora de la Gestión.

P: La de lo positivo.

R: *En la auditoría sacamos los elementos necesarios para integrar un expediente que pasa al área en los órganos internos de control también de responsabilidades donde hay puros abogados, ahí ya no hay contadores ya, puede haber uno que otro contador que la hizo de abogado.*

El mejor normativo que teníamos que ya se nos fue por cierto, era ingeniero químico, pero el que se conocía al Derecho Administrativo de “pe” a “pa”. Era un señor de apellido Millán, estaba con Chavira, por cierto, creo que estaba en el congreso y ahorita tiene un despacho.

Era una eminencia en cuestiones de Derecho Administrativo, se las sabía todas, eran 36 mil normas, era el único que se las sabía, yo creo, y era ingeniero químico, hasta el mismo me decía: yo creo que soy ingeniero cómico porque nunca practiqué la química. ¿Por qué proceso llegó ahí? no le sé decir, pero cuando yo llegué era lo mejor que teníamos.

Sí pasa al sector de abogados y el sector de contadores se queja de que el sector de abogados le pide demasiadas cosas porque los otros quieren integrar un buen expediente y la auditoría te da elementos, pero no siempre te da las pruebas definitivas, máxime como se hacían las auditorías, se hacían las auditorías, cuando yo llegué aquí, perdónenme a mis compañeros contadores, era auditoría de escritorio y de papel nada más.

P: No había investigación.

R: *No había investigación, no se iban a ver si existían las empresas, si los papeles eran los correctos, no había conciliaciones bancarias, no había ni siquiera en las declaraciones patrimoniales no se hacían las evoluciones patrimoniales que ahora incluyen evolución patrimonial, se determinan diferencias, se comparan con las declaraciones fiscales y se comparan con las cuentas de cheques que ahora sí la bancaria nos las da. Tarda como cuatro meses en darnoslas, pero nos las da y hemos agarrado bastantes cosas por ese rumbo.*

P: Eso que usted señala de la declaración patrimonial es clave.

R: *Yo creo que sí.*

P: Eso es clave porque en un municipio. ¿Usted es de Mazatlán o de Culiacán?

R: *De Culiacán.*

P: Culiacán ya es más grande, pero en un municipio luego luego se ve la corrupción, pero de inmediato y también en una organización más o menos grande.

Ya como Pemex es muy difícil porque son los grandes negocios. Yo creo que la corrupción en Pemex está inyectada en toda la estructura y se requiere una vacuna, está envenenada

la estructura desde hace muchísimos años y se requeriría de una vacuna enorme y no creo que exista todavía en el mercado.

¿Por qué? porque ahí la vida sindical y empresarial están coludidas, no representan a un interés o a otro, creo que los dos representan los mismos intereses económicos, nada más que tienen sus territorios bien delimitados.

Es más fácil en una secretaría como Relaciones Exteriores que está bien ordenada, hablando del orden, tiene una Ley de Servicio Exterior Mexicano y hay una serie de reglas que ellos son muy celosos en que se cuiden, son muy celosos los diplomáticos de guardar. Cuando yo fui embajador me veían feo todos...

R: *Era un advenedizo.*

P: No fui de carrera, fui a la carrera. De esos hay porque son nombramientos políticos los prevé la ley, pero no son bien vistos. En la ética del servicio exterior existe esa costumbre por eso existe la ley. Es relativamente fácil agarrar a un embajador transa, luego luego se le ve, se le nota, pero en las grandes empresas públicas, tenemos tres así muy señaladas, entre otras, pero CONAGUA, CFE, Pemex, el propio Seguro Social, el ISSSTE, son unas entidades monstruosas y hay una cultura de la antilegalidad, eso me gustó mucho.

Vamos a darle a estos de la cultura, una anticultura y a ver quién haga. Es un problema muy serio, no tanto se refiere a la falta de voluntad política de un primer mandatario o de un secretario de Estado o de varios, sino que cuando se llega a la piel del elefante, ya casi no es posible hacer la operación.

Es muy difícil para cualquier secretario de la Función Pública tratar de cambiar solo, es como un Quijote, solo contra los molinos de viento porque se enfrenta a una cultura de la ilegalidad muy extendida y muy profunda en la sociedad y en la Administración Pública.

R: *Hicimos un análisis de qué es lo que queríamos combatir en la secretaría y por lo menos determinamos 10 anticulturas, desde luego la anticultura de ineficiencia, también es corrupción, pero ésta golpea más que la de corrupción.*

Tú te puedes robar 10, 50 millones, pero en una inversión por ejemplo, como ese asunto que estás hablando ahorita de Pemex de 3 mil millones de dólares, que está incrementado en 60 por ciento, dicen, yo no estoy diciendo que así sea, tengo que ir a revisar si me dan tiempo. Pero, evidentemente, si fuera cierto, se van a ir mil 800 de dólares con la mano en la cintura, es decir, pega mucho más la ineficiencia que la corrupción.

P: O es una ineficiencia mal...

R: *A lo mejor con la mala tendencia de corrupción. Si gustan también les puedo dar ese trabajo que hicimos de las anticulturas.*

P: Me encantaría

R: *Que hemos de enfrentar con culturas también para neutralizarlas, ahorita podemos sacar el expediente.*

P: Uno de los elementos que se manejaron en la función pública fue el servicio profesional de carrera, dentro de este servicio profesional de carrera había una parte muy importante que era de la profesionalización, de la actualización de la capacitación.

Estas posibilidades que incluían la cuestión de la ética, la cuestión del conocimiento de la ley, la cuestión de las responsabilidades, esa es una pregunta. ¿Qué resultados tuvo esto?

Y también sobre la cuestión del uso de la tecnología, usted mencionó los programas de concientización, a mi me viene a la mente el de los cineminutos que se pusieron en los portales de cada una de las dependencias federales e inclusive en las salas de cine se presentaron los cineminutos. ¿Qué efectos tuvieron estos?

R: *Lo primero, el servicio civil de carrera. Esto nació como consecuencia de que veíamos que cada vez que entraba un sexenio eliminaban a mucha gente con toda la experiencia que pudiera haber tenido, sin consideraciones y sin respeto. Y, claro, a lo mejor los indemnizaban y todo, pero no era eso el asunto, el asunto es que los que venían iniciaban desde el punto de vista ineficiente, no de eficiencia.*

Se trataba de quitar a todos los corruptos, cómo decía Lech Walesa: prefiero dos años de ineficiencia, que toda la vida de corrupción, de los que ya estaban. Sin embargo, cuando hacían el corte, indiscriminadamente cortaban, cortaban buenos y malos, porque no había un análisis. ¿Este cómo ha funcionado?, ha funcionado bien, ha funcionado mal, si ha funcionado mal va para afuera y ponemos otro aunque sea mi amigo o mi compadre o mi pariente. Pero sí ha funcionado bien, ¿por qué lo voy a quitar?

Cuando yo entré aquí a la subsecretaría tenía cuatro directores de unidad que son los que le dan el trabajo a la secretaria y al revisarlos vi que solamente uno no funcionaba, los otros los vi bien y se quedaron y el que se fue le pusimos una persona y era evidente que sí era necesario cambiarlo porque fue todo este trabajo de vigilancia que también es un asunto que casi no se reconoce en la secretaría.

Estamos vigilando los estados y municipios, cosa que debiera de hacer Hacienda y que no hace, no supervisa en lo más mínimo los recursos que manda a los estados y municipios, nosotros lo estamos haciendo.

P: Los recursos federales.

R: *Los federales reasignados, el Ramo 33 y eso no me corresponde, pero todo lo que les mandan las secretarías federales a los estados para que ellos hagan ciertos trabajos o ciertas obras...*

P: Está muy vigilado ahorita es el cuarto, el de seguridad pública, el Fonden.

R: *No, se nos ha hecho muy difícil. Le puedo decir, por ejemplo, si yo hablo por el estado de Sinaloa, el Consejo Estatal de Seguridad Pública, la mera verdad sólo hace lo que el*

governador le dice, de nueva cuenta que es un consejo estatal ciudadano, el gobernador pone al presidente, pone al secretario técnico y sólo recibe la información que el gobierno les da.

Y cuando quieren rebelarse empiezan los problemas y va para afuera dos o tres y se acabó el negocio. No está funcionando, ahorita a lo mejor ya porque ha habido mucha presión de la sociedad y de los medios de comunicación para que esto funcione.

Que el gobierno federal realmente ante el problema de la inseguridad era parte de la solución, no era la solución, era parte de la solución, son los gobiernos de los estados, sino cooperan y si no cooperan los municipios el gobierno federal puede dar patadas por todos lados, pero nunca va a llegar. Si los estados que conocen a la gente quién es quién y los municipios que conocen hasta el más bajo nivel, sino funcionan esos estamos en la vil calle.

P: ¿Cuánto le pone usted de calificación del 1 al 10 al servicio profesional?

R: *Yo le pongo un 8, hay mucho por hacer todavía, pero sí se ha dado mucha capacitación, y también tenemos un informe sobre eso que voy a ver si lo consigo, tenemos un informe sobre cuántos son, quiénes son, no le puedo dar los nombres, pero en general porque luego nos acusaron que habíamos metido amigos, compadres y panistas.*

Y de todos los 30 mil, no me acuerdo cuántos son del servicio profesional de carrera, como 4 mil se han cambiado, de éstos no recuerdo casi 3 mil se han ganado su puesto en los concursos y hemos puesto en forma directa entre 800 mil 200, con artículo 34.

P: Casi todos directores generales.

R: *Ahí si no sé decirle qué nivel, pero el artículo 34 es provisional, no dura toda la vida, tienen que presentar su examen y muchos lo presentaron y pasaron, no todos. Los que entraron por el servicio profesional de carrera, según parece la nueva iniciativa de ley, los va a respetar, los que no, quién sabe cómo les vaya.*

P: Creo que son 554.

R: *Realmente nos acusaron, es que políticamente nos pueden acusar de todo lo que quieran y nosotros tenemos acusados políticamente de todo lo que queremos, lo malo está en que luego se hace como una verdad y los medios la hacen verdad y cualquier investigación somera indica que no hay tal. Pero tenemos todo un informe de cuántos son, quiénes han entrado, quiénes han salido, tal vez en cifras y no en nombres y tal vez en puestos también pudiera ser.*

Ha habido todo un programa de capacitaciones para todos los funcionarios, de hecho, obligamos a que tengan 40 horas de capacitación todos los funcionarios públicos de cierto nivel.

P: ¿Por qué se cambió? Estaba centralizado, con Fox estuvo centralizado el servicio y luego hubo otra modificación al reglamento y se descentralizó, se fue a cada dependencia y entidad, y ahí se vieron los sujetos obligados.

Y ahí se hizo más eficiente desde un punto de vista el servicio profesional porque fue más institucionalizado, más a las necesidades de cada institución que desde el centro, aquí había estándares que no eran inaplicables en todas las instituciones. ¿Eso sí tuvo mayor eficiencia o no ese cambio?

R: *En ciertas cosas sí, como dice usted en todo lo propio de cada secretaría sí, pero la capacitación no es cómo hacer tu trabajo, que también es, pero también es capacitación en comportamientos, en actitudes, en principios, etcétera, pero inclusive en los centralizados teníamos problemas, cuando se descentralizó también lo veíamos como una solución porque luego al rato centralizado como no sabía qué cursos dar, decía Salvador Vega, están los cursos de levitación pues cómo. Sí era necesario también.*

Hay un proceso o hay un principio administrativo, no sé si usted se ha dado cuenta cómo ha funcionado la Administración Pública y la privada también. Pasa de un sistema de centralización y concentración de las labores que luego se empieza a dar problemas y empieza un proceso de descentralización hasta llegar a una descentralización total que da otros problemas...

P: Es pendular.

R: *Así es, porque no hemos sabido detenernos en medio y el medio no es una línea, es una zona, hay que estar bien claros, es una línea de equilibrio inestable, no, es una zona...*

P: Toda descentralización requiere un centro.

R: *Exacto, liderazgos y demás. Cada líder es un centro, se requiere de esos liderazgos, que dentro de esa zona tienen que moverse, pero se hace tan inestable la zona que entramos en el problema de ineficiencia de la centralización y de la ineficiencia de la descentralización y ahí andamos dando bandazos.*

Aquí nos pasó eso, estábamos tan centralizados y mal centralizados que lo descentralizamos y perdimos otras cosas, entonces en esto es una búsqueda constante.

P: Y había una gran crítica que lo tenía el que había sido el director de personal de Bacardí, decían cómo es posible que el servicio profesional... Bacardí nos va a generar un mejor ambiente...

R: *Un ambiente más relax.*

P: No sé si te explicaría algo. Le pongo de calificación 8 yo creo, hay muchas cosas todavía que hacer y, además, la base en esto es que siempre va a estar la capacitación, en la constante capacitación que tiene que ser en esa forma, no sólo de las actividades propias, prácticas, operativas, sino también de comportamientos de mores y de ética interna, etcétera.

P: El uso de la tecnología no sólo en el cineminutos, sino la aplicación de la tecnología ¿Qué efectos tuvo, qué impacto tuvo en la sociedad?

R: *Muy poca, realmente ni siquiera la hemos podido evaluar qué impacto tuvo, porque en estas cosas no hay una solución, tiene que ser un conjunto de soluciones, atacar por aquí y atacar por allá.*

Y, claro, lo más simultáneamente posible, la única forma de hacer una ola en un sentido es porque empujaste por aquí y por allá, y logras en cuestión de educación, en cuestión de cultura de la legalidad, en las familias, estar enviando mensajes, en la cuestión de la búsqueda de la corrupción y del castigo a la corrupción, y todas las medidas preventivas, todo en conjunto.

Creo que ya estamos iniciando una ola, de una cosa no tengo la manera de evaluar, pero el conjunto creo que hay vamos porque nada más como un ejemplo, hubo un intento de soborno en Pemex de una compañía china que trajo 3 mil dólares entre los papeles.

Los abrió el exfuncionario y voltea y los ve. “Y cuando firmemos va a haber más” le dicen los chinos, cerró el expediente. Lo vemos mañana y se fue con su jefe y le dijo: aquí están estos 3 mil dólares. “¿Y? ¿Y si es un usuario simulado?, o sea ya empezó a tener algún impacto el usuario simulado. Le hicimos un usuario simulado.

P: Creo que salió en la televisión de que llegaba una chinita.

R: *Pero la mujer era la representante aquí de la compañía, pero vino un representante de allá de China a amarrar el trato.*

P: Salió un video.

R: *Esa es la otra, aparte estamos poniendo en los portales los videos de los usuarios simulados, los estamos cambiando, tenemos 110 casos exitosos y los estamos cambiando y poniendo, de cómo agarramos una mujer del Seguro Social.*

Me pregunta la prensa ¿cuál es la secretaría más corrupta o la institución más corrupta? La que tiene más posibilidad de corrupción son las que manejan más presupuesto y las que tienen más ventanillas.

El Seguro Social atiende yo creo que a 200 mil consultas diarias, cada consulta puede ser un problema. Y el que tiene mucho dinero para operar, ahí están las posibilidades. “Ah, entonces Pemex”. Yo no sé, yo digo que el que tiene más presupuesto.

“El presupuesto lo tiene Pemex”. Usted lo dice, porque quieren que yo diga que Pemex es el más corrupto y que el Seguro Social es el más corrupto.

P: *Está bien, entre mayor presupuesto y mayores ventanillas. Y luego si se conjuntan las dos, Pemex no tiene tanta ventanilla, pero el Seguro tiene mucho presupuesto y mucha ventanilla.*

P: Y decía que los rubros donde hay más corrupción pueden ser contrataciones públicas.

R: *Sí. Ahora proporcionalmente el Seguro es de los más bajos por la cantidad de ventanillas, por la cantidad de atenciones que tiene que dar, compárala con otra secretaría que tiene pocas atenciones al público, comparando el Seguro Social con el ISSSTE, es más corrupto el ISSSTE proporcionalmente que el Seguro aunque tiene de los 110 casos de usuario simulado, muy buena parte son del Seguro, yo creo que debe de haber unas 20, 25 del Seguro Social. Pero por eso porque está en constante trato con millones de gentes.*

P: Y, además, con empresarios porque como tiene poder fiscal ahí anda tras los morosos.

P: ¿Qué tipo de funcionario público deja esta Administración?

R: *Muy burocratizado. Pero yo creo que ya le di vuelta a la tortilla, le voy a decir por qué. Cuando tuvimos en nuestra mano la necesidad del Programa de Evaluación del Desempeño que teóricamente lo empezó Hacienda, pero Hacienda lo vio desde el punto de vista cuantitativo, es decir, el dinero, cómo mejorar el buen uso del dinero.*

Pero nosotros lo tenemos cualitativo para evaluar precisamente la eficiencia de una política de un programa, de una institución y de los funcionarios. Cuando empezamos a hacer el trabajo, dijimos, tenemos que hacer una búsqueda de mejora de la gestión para evaluar bien porque ahorita si la gestión está mal la evaluación va a ser mal, vamos buscando la mejora de la gestión.

Y me decía Salvador Vega cuando yo era subsecretario: no le he encontrado el lado a esto del PMG cómo hacer para mejorar la gestión porque creíamos que la mejora de la gestión la íbamos a hacer nosotros, Secretaría de la Función Pública y no es cierto, nosotros no somos sabiondos para las gestiones de tantas cosas que hay en el gobierno.

¿Quién es el que sabe cómo están las cosas? cada institución, cada dependencia, cada secretaría 'Pero estamos burocratizados', vamos a ver si es cierto qué tan burocratizados están y mandamos una convocatoria para que todo mundo revisara sus procesos y propusieran cambios.

P: En la tala.

R: *La tala fue una parte y la simplificación de los procesos, pero de todo lo que queda, en algunos procesos a lo mejor muy sencillos. ¿Qué propones funcionario público para mejorar tú trabajo? Tenemos mil 700 proyectos que vinieron de allá, no inventamos nosotros, ellos lo propusieron...*

P: Para simplificar.

R: *Así es, para simplificar, de los cuales ya estamos hemos ganado mil 200 y 500 están en proceso todavía. Pero mil 200 comprobados que han logrado cambios significativos y ellos se llama innovación.*

La innovación no nada más están en las computadoras, el solo hecho de hacer un proceso mejor, un trabajo mejor ya innovaste, aunque a veces sean cosas viejas que se te habían olvidado, vuelves a traer y se hacen nuevas.

P: En el uso de las tecnologías, Compranet es un éxito, es ejemplo mundial, la parte de la declaración patrimonial es excelente, desde mi punto de vista, pero qué otra cosa podríamos nosotros pensar. Pensando en el e-Gobierno si es posible meter del 1 al 10 ocho cosas para que en la sociedad, el ciudadano interactúe con el gobierno en todo esto.

Yo creo que en el municipio es más fácil instrumentar un e-Gobierno porque es de mucho trámite, la federación ya es más difícil, salvo para sí mismo. El gobierno federal es muy grande, normalmente los gobiernos nacionales son muy grandes, pero por ejemplo Francia tiene 38 mil municipios en un territorio que se asemeja a Sonora, 38 mil municipios dice uno y qué hacen.

R: *Es que cada pequeño poblado es un municipio.*

P: Así es, es un municipio. Y en España hay cerca de 11 mil municipios también, ellos provienen de la cultura romana. En el caso de Alemania es diferente, aunque es una federación, no se llaman municipios, ni tiene tantos.

Pero los trámites en esa cantidad se van hasta abajo, de suerte que un municipio puede tener facultades para que a nombre de la federación o del gobierno nacional haga trámites con una persona que vive en un municipio.

El Registro Civil, actualmente es de los municipios, pero no está en red, podrían meterlos de una vez desde la red, es Registro Civil, muertes, casorios; divorcios no, porque hay alguna cultura ahí medio que sí es del Estado, pero no es del municipio. El caso es que si nosotros pudiéramos meter a la línea una serie de decisiones de e-Gobierno del 1 al 10 ¿cuánto ha avanzado este gobierno en e-Gobierno?

R: *A nivel federal yo creo que en algún 7 que ya es bastante. Yo creo que aquí por ejemplo ya logramos tres o cuatro cosas que eran importantes, en primer lugar cuando recién llegamos había como 10 sistemas y ninguno se hablaba entre sí, no podían ni siquiera enlazarlo, ahorita todos están enlazados.*

Por ejemplo aquí tenemos la bitácora electrónica en sistema, tenemos las contrataciones de los contadores públicos en el sistema, tenemos un sistema inteligente para el control de toda la obra pública, tenemos un sistema de registro de todas las contrataciones.

Acabamos de inaugurar, lo presentamos la semana pasada, el Compranet IM para investigación de mercados y ahí estaba Celerino, de la Auditoría Superior de la Federación y le decía yo ¿ya lo confirmó?

Aquí están, Celerino, en este sistema todo lo que nos pides para iniciar una auditoría y como 10 veces más. Aquí está todo, desde cuántos contratos, en qué secretaría, por cuántos importes y cada uno de los contratantes, cuántos contratos lleva. Y encontramos algunas cosas tenebrosas.

Estuvo la Directora del INCO, aquí con nosotros en la presentación y ella dijo en la tribuna: “Y quiero decirles que este sistema da con creces mucho más de lo que nosotros le pedíamos a la secretaría en información y en transparencia”

P: Es de la competitividad.

R: *Instituto Mexicano de la Competitividad y ahí lo dijo claramente, al grado tal que le dice Max Kaiser, lo malo está en que a lo mejor esto los nuevos quién sabe si no lo liberen. “Yo me encargo de que no sea así, yo lo voy a cuidar”.*

P: Y, además es bueno.

R: *Yo creo que cada vez más sí le estamos entrando al e-Government y estamos agregando, por ejemplo, hemos firmado los convenios de e-Government de gobierno abierto y de información focalizada. Nos acaba de decir la OCDE que todo el sistema de rendición de cuentas que estamos nosotros estamos implementando es ejemplo internacional, que lo quieren.*

P: La semana pasada que estuvieron en París. Yo no pude ir, pero fueron tres gentes del INAP. Ya firmamos una carta de intención con la OCDE, el INAP por primera vez, creo que al INAP le iba a ir bien en este cambio.

R: Yo creo que sí.

P: Sobre todo que hemos sido conscientes y congruentes o tratado de ser conscientes.

R: *A nivel federal tenemos un 7, a nivel estatal ahí andaremos en un 4 si bien nos va, porque están con el mismo problema y luego lo han agarrado como factor de corrupción, contratan sistemas que les cuestan 10 millones de pesos y pagan cinco y se quedan con los otros cinco y luego a la hora el sistema no sirve para nada.*

P: No hay una norma.

R: *Ni hay una vigilancia que realmente nos meta en orden.*

P: Sí hay una norma federal.

R: *En la federal más o menos que también tenemos ahorita entre ojos a unos del ISSSTE que compraron un sistema muy grande para inventarios que no se ha visto que funcione como es debido y que está costando bastante caro.*

P: Eso de la compra de los sistemas, otra vez volvemos a la cultura, todavía tenemos que trabajar mucho en la cultura.

Señor Secretario muchas gracias. Si quisiera agregar algo.

R: *Lo único que puedo agregar es que no sabemos finalmente cuál va a ser el futuro de esta secretaría como secretaría parece ser que desaparece, se constituye en una subsecretaría en Hacienda.*

No me preocupa a mi tanto las estructuras, sí me preocupa el personal porque aquí hay personal muy valioso que convendría que sostuvieran.

P: Que se vayan al INAP.

R: *Pero lo que sí me interesa es que los temas no se pierdan, el trabajo que no se pierda.*

P: Por ejemplo del INAP tiene esa visión, o sea, independientemente si es una anticorrupción, o si el IFAI, o cómo vamos a vigilar los recursos federales, en los municipios y en los estados, nosotros tenemos que seguir con los temas, es nuestra obligación porque son temas universales, no son temas de una secretaría o de un gobierno, es un tema de la Administración Pública.

R: *Y se comentan en temas para ustedes de primordial importancia para irlos avanzando.*

P: Nosotros tenemos que vivir de lo que trabajamos, como a usted le consta, tenemos con el nuevo gobierno venderles servicios, pero que sean de utilidad, no de que signifiquen alguna regresión, yo creo que no, son cosas irreversibles y la gente que llega a Hacienda le entiende más o menos el asunto, es una gente más o menos moderna y joven.

En el Estado de México hizo cosas interesantes en cuanto a la reforma administrativa interna que tampoco se conoce, en las buenas no se conoce, las malas son las que brillan.

Muchas gracias.

--- 0 ---

Entrevista VIII

(ExDiputado, ExSenador y gobernador)

P: ¿Cómo nace en usted la vocación de servicio al público?

R: Yo tuve la fortuna de saber muy joven, siendo estudiante de secundaria, que lo mío era la política, mi vocación política la descubrí a temprana edad y, desde entonces me dediqué a cultivarla y en su oportunidad tomé conciencia de que alguien que quisiera hacer política debía de manera importante saber de Administración Pública.

Uno de mis jefes fue el licenciado Ignacio Pichardo Pagaza y en alguna conversación en alguna ocasión él me decía que un político moderno tendría que saber Derecho, Economía, Administración Pública, Ciencia Pública y mucha historia.

De tal manera que en el arranque de mi carrera yo antes que buscar cargos de elección popular, que tener cargos de dirigencia partidista, busqué formarme en Administración Pública, además de lo que me había dado la academia como egresado de la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de Tabasco, busqué mis afanes de orden académico y tuve la oportunidad de vincularme al Instituto Nacional de Administración Pública, también con anticipación cuando se fundó en Tabasco, siendo yo funcionario del gobierno del estado, participé en el primer Consejo Directivo Estatal del IAP Tabasco, siendo presidente nacional el licenciado Andrés Caso Lombardo.

Y, posteriormente, por intermediación de algún amigo, Raúl Martínez Almazán, me vinculé a la maestría en Administración Pública y fui profesor de Finanzas Públicas del Instituto.

Trabajé en la Coordinación de Estudios Administrativos de Presidencia de la República con Alejandro Carrillo Castro, con Natividad González Parás, con Sergio Elías Gutiérrez Salazar y ahí fue mi plena vinculación a la Administración Pública.

P: Y, posteriormente, ya en el gobierno federal tuvo usted diversos cargos que le permitieron tener una valiosa visión de la dinámica de la política mexicana en aquel entonces y que le permite tener una visión de la política actual. ¿Qué nos puede decir al respecto?

R: Tuve también la fortuna de desarrollarme casi siete años en el Comité Ejecutivo Nacional del PRI y luego ser funcionario de la Secretaría de Gobernación que sería una aspiración de un político, primero tener camino partidista y luego tener camino en la función pública vinculada a la política.

En Gobernación fui sucesivamente tuve a mi cargo responsabilidades muy importantes en las que uno aprende muchas cosas, si trae la vivencia partidista aquí vive con intensidad la gestión de la pluralidad y, sobre todo, la consecuencia de asumirla.

Hoy en día la pluralidad se ha convertido en un valor preciadísimo, particularmente en las culturas de occidente. Pero si la pluralidad se quedara sólo en el reconocimiento que al final de cuentas es el reconocimiento de un hecho de la naturaleza. El que la sociedad sea plural tiene que ver con la naturaleza humana.

En una misma familia dos hermanos gemelos que nacieron el mismo día, que crecen en la misma familia, que van a la misma escuela, que tienen las mismas relaciones amistosas pueden pensar diametralmente diferente y militar en partidos distintos.

Ese es un hecho de la naturaleza, pensar diferente. Pero procesar las posiciones diferentes a través del diálogo, de la negociación, la construcción de acuerdos para darle dirección a la sociedad es la consecuencia obligada, si no la pluralidad no sería una bendición para las sociedades, sería una maldición.

Déjeme decirlo coloquialmente sería cada loco con su tema y nadie iría en conjunto a una dirección para la comunidad nacional, estatal, municipal de que se trate. Y el gobierno es una gran escuela para ello.

Además de que estando vinculado a todos los temas de la política interior, la relación con los otros dos poderes de la unión, la relación con los gobiernos estatales y municipales, la relación con los partidos políticos nacionales, con los organismos autónomos que tienen que incidir en los ámbitos de la política interior, da una visión muy completa del proceso político del país.

Espacios como la Secretaría de Gobernación es un mirador muy privilegiado del acontecer político. Me tocó participar en la construcción de muchos acuerdos.

En la segunda ocasión, además de vivir la pluralidad, de trabajar en la reforma de 96 que ciudadanizó el IFE, que estableció un sistema integral de justicia electoral, también tuve el pulso del problema social porque habíamos tenido aquella terrible crisis financiera derivada del famoso error de diciembre que generó una situación inédita en el país, había que estar de bombero apagafuegos.

Y fue un pulso muy importante de las cuestiones de la paz social del país, de las negociaciones con diversos grupos sociales y, desde luego, el tema de la seguridad nacional.

P: El espacio de diálogo por naturaleza también es el Poder Legislativo, usted como diputado, como senador ¿cuáles son sus experiencias relevantes en el Legislativo y si considera si el Congreso ha cumplido con su responsabilidad en el principio de separación y colaboración de los poderes?

R: Desde luego las experiencias como diputado federal a la LVII Legislatura cuando fui coordinador del primer grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, cuando no se logró mayoría absoluta, la mitad más uno por parte de ninguna fuerza política en la elección de referencia.

Obviamente, un momento muy intenso fue la instalación, un costo que pagamos fue el de la imprevisión porque no estaba previsto en la legislación del Congreso, solamente una hipótesis, el órgano de gobierno, la Gran Comisión se constituía a partir de que alguien tuviese mayoría absoluta y era el hecho de que fácticamente ese supuesto no se daba y había que improvisar una solución.

Y hubo un poco de jaloneo, se habló hasta de crisis constitucional que la verdad nunca yo como actor directo puedo decir que no fue un riesgo cierto, pero esa impresión se tuvo y logramos superarlo.

Y no sólo eso, hicimos compromisos para modernizar el Congreso y un poco la experiencia que ya traía de modernización del sistema electoral, de creación de nuevas instituciones, en el año 99 expedimos la nueva Ley del Congreso donde desapareció la Gran Comisión como órgano de gobierno, instituímos la Mesa Directiva que ya no fuera de un mes, que era una mesa muy débil, muy endeble para una duración por lo menos de un año con la posibilidad de que si quien la desempeñaba podía hacer un buen trabajo podía ser reelegido, lamentablemente ha terminado un poco en cuoteo y había hasta un año, sobre todo en la Cámara de Diputados no se quiere tener un presidente de un año, cuando en realidad debería de ser de los tres años de la legislatura.

Y el órgano de apoyo político de los acuerdos, la Junta de Coordinación Política fui el primero. Ya como senador me tocó participar en la Reforma Electoral de 2007-2008. Me tocó participar en la Reforma Energética y como Presidente de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias me tocó continuar en el Senado el trabajo que había iniciado, junto con otros muchos legisladores, desde luego, en la Ley Orgánica del 99 en la Cámara de Diputados.

Y fue la expedición de un nuevo reglamento del Senado de la República que vino a hacer el primero camaral porque teníamos un reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que era bicamaral. Ya las bases constitucionales y legales habían permitido que cada Cámara, porque por su tamaño, por sus facultades, por su composición son muy diferentes y aunque hay muchas cosas compartidas en el procedimiento legislativo, con la misma base constitucional y legal había, sin embargo, que tomar en consideración las especificidades propias del Senado.

Hicimos un reglamento que vino a sustituir a uno vigente después de 76 años, si mal no recuerdo. Y habían pasado cosas extraordinarias en la integración del Senado. Menciono tres en las que cada una de ellas por sí sola hubiera obligado a un nuevo reglamento.

La primera es un cambio civilizatorio que vivimos en México como en todo el mundo, al pasar de parlamentos constituidos por legisladores individuales a parlamentos constituidos por grupos parlamentarios, de sujetos individuales a sujetos colegiados, colectivos.

En segundo lugar, el tamaño de las cámaras, pasamos de cámaras de 154 diputados, 194 a cámara de 400 y de 500. Aún sin ser marxistas recuerdo la segunda ley de la dialéctica "A cambios cuantitativos, cambios cualitativos". Y el Senado creció en cien por ciento, de 64 a 128 y el reglamento seguía siendo el mismo.

Y el tercer cambio importantísimo en ambas cámaras, no sólo pasar de legisladores individuales a grupos parlamentarios, no sólo el tamaño de las cámaras, sino la correlación de fuerzas. De una Cámara de Senadores en donde 64 senadores, 64 eran del PRI a una Cámara en la que nadie tiene hoy la mitad más uno de los 128. Igual en la Cámara de Diputados.

P: La idea de que la ley debe ser dinámica, así como se transforman los reglamentos de los órganos legislativos, en general el Derecho debe de ser dinámico, debe de irse ajustando a las necesidades de la sociedad. ¿Qué opina al respecto?

R: *Hay una atención permanente entre el ser y el deber ser y debe haber una gran armonía. Algo que le aprendí a un gran maestro, no pretendía hacerlo, pero lo era por su conocimiento enciclopédico de los temas del Derecho Público con una extraordinaria biblioteca, el maestro José Luis Lamadrid Sauza, el inolvidable maestro Lama para sus amigos que me enseñó lo que aprendí de electoral y de Derecho Parlamentario, es que el deber ser debe empujar a la realidad, pero no debe despegarse mucho de ella.*

Esta es una relación dialéctica en donde el deber ser empuja a la realidad, la realidad puede obligar a cambios en el deber ser, pero si se nos dispara el deber ser la realidad no lo deja pasar, se simula.

Esto ocurre por ejemplo en mucho en las entidades federativas, yo recuerdo lo que leía en la historia de México cuando le llegaban a la Nueva España los ordenamientos de la metrópoli española, de Madrid se decía: “Acátese, pero no se cumpla”.

Hoy en los estados por ejemplo llegan que eran pluralidad y una autoridad imparcial “Acátese, pero no se cumpla”. Que quieren transparencia informativa y acceso a la información “Acátese, pero no se cumpla”. Que quieren auditoría superior y evaluación programático “Acátese, pero no se cumpla”. Se simula mucho.

La institucionalidad existe, pero no se honran los principios rectores que deben regir el comportamiento de los servidores públicos. Hay que empujar con mucha participación ciudadana, con mucha participación social que los cambios normativos sean cambios en los comportamientos, que no sólo esté en la norma.

Pero también una norma que se rezaga frente a cambios en la realidad, también genera turbulencias. Hay que tener una dialéctica entre el ser y el debe ser, entre lo ontológico y lo normativo prescriptivo.

P: Al entrar en funciones cualquier político que alcance puesto de elección popular. Gobernaré para todos, expresa, ese es un principio. ¿Cuál sería la estrategia, socioeconómica, política para que hubiera un gobierno que si sintiera con esta premisa de gobernar para todos ¿cuál sería la estrategia específica de su gobierno?

R: *Primero, el gobernar para todos es una obligación constitucional y legal, es también particularmente en mi caso una convicción democrática, pero es también un imperativo ético de quien va a manejar recursos públicos.*

Yo le digo a la sociedad tabasqueña: cuando nos cobran impuestos nadie nos pregunta “¿Y en qué partido militas?”. Todos contribuimos a sufragar el gasto público conforme a nuestras posibilidades y, por lo tanto, todos debemos ser beneficiarios de las acciones, programas, obras y servicios públicos a cargo de la Administración Pública.

Una administración sectaria de los recursos públicos es totalmente inconstitucional, ilegal, antidemocrático y no ético por cualquier lado que se le vea.

Ahora bien, es evidente que tenemos por ejemplo que volverle a darle contenido a la planeación. Lamentablemente yo recuerdo haber leído uno de los primeros libros era aquel clásico editado por el INAP, prologado por Andrés Caso, de Ignacio Pichardo justamente, sobre Planeación y Administración Pública en México, un conjunto de ensayos donde estaba la gran apuesta que el país tenía para la planeación.

Incluso un capítulo económico de la Constitución con planeación fue una de las banderas de la izquierda impulsada por Vicente Lombardo Toledano muchos años. Cuando por fin lo logramos ha devenido con otras muchas cosas simuladas en un ejercicio meramente burocrático.

Hoy la planeación pareciera ser que principia y termina en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, pero el comportamiento de los actores, sobre todo de la propia Administración Pública Federal que es la obligada, la vertiente obligatoria porque para los estados es de coordinación y para el sector social y privado es de concertación, pues ni para la vertiente obligatoria pareciera ser que fuera así.

Sólo se vuelve a invocar cuando se presentan los informes de gobierno y se rinde la Cuenta Pública. Ahora hay todo un esfuerzo a partir de la armonización contable de hacer presupuesto a base de resultados, de hacer evaluación de desempeño que yo espero que no termine en otro ejercicio burocrático de llenado de formatos, pero que no tenga que ver con el comportamiento real de los administradores públicos.

Hay que aprovechar estos instrumentos de modernización administrativa, pero a veces invertimos más en los cambios normativos que en los cambios de comportamientos. Yo creo que hay que capacitar mucho, hay que imbuir mucho el espíritu del servicio público para que los afanes de objetivos, de metas no se queden en ello y realmente se le puedan entregar resultados a la sociedad que es de lo que se trata.

P: Las instituciones, la organización y la orientación de la institución reflejan la política general del gobierno en turno. ¿Esta apreciación es cierta?

R: Sí, desde luego. Pero yo lo que le diría es que recuerdo que Don Daniel Cosío Villegas introdujo una categoría de análisis en la época del presidencialismo hegemónico en México, el estilo personal de gobernar.

Y fue un tema que me interesó mucho, qué tanto el gobernante puede dejarle su impronta personal, su estilo personal al funcionamiento de las instituciones. Y creo que Miguel de la Madrid lo dijo en uno de sus informes y yo comparto ese criterio: “El único estilo de personal posible es el de las instituciones y el Derecho”.

Sí, uno puede darle su impronta, uno es un ser humano, uno trae ideales, uno tiene una militancia política, uno tiene convicciones, pero su desempeño está regido por normas. Es el viejo debate: gobierno de hombres o gobierno de leyes.

Bobbio dice que siempre será mejor un gobierno de leyes, aunque las leyes las hagan los hombres, es una dialéctica, pero justamente institucionalizar es despersonalizar, entre más institucionalicemos, más despersonalicemos.

Una presidencia que no esté sujeta al estilo personal de gobernar, es una presidencia más institucional que a ratos más que el estilo eran los caprichos, las ocurrencias, los arrebatos, el humor, y México pagó muy caro decisiones en aquel país de un solo hombre como dice González Pedrero en la biografía de López de Santa Anna, justamente por querer adecuar no sólo la Administración Pública al estilo personal de gobernar, sino a los caprichos de gobernar.

P: Y también al contexto mundial que es oscilante. Ya se hizo el experimento del socialismo, ya se hizo el experimento del neoliberalismo, ahorita estamos regresando o estamos en la incertidumbre hacia dónde conducir la política social, la política económica, estamos realmente buscando. ¿A dónde conduciría estos cambios?

R: *Volviendo a Bobbio en su clásico libro sobre la Diarquía Izquierda Derecha, que han sido términos de referencia en la lucha ideológica y política, reconociendo que las ideologías no han llegado a su fin como pronostico Fukuyama, pero sí han perdido relevancia en la conducción del mundo, es evidente que siguen siendo referentes válidos el de izquierda y de derecha.*

Y él lo dice en relación con una constante de la realidad social, las brutales desigualdades de muchas en nuestras sociedades, particularmente la mexicana y la posición que frente a esa desigualdad se tiene. El énfasis en las políticas públicas puede hablar de un gobierno de izquierda o un gobierno de derecha.

Evidentemente hay matices, no se trata del pensamiento único que no aceptamos porque negaría la esencia de la pluralidad humana y de la sociedad, de tal manera que yo estoy convencido de que en términos reales la diarquía izquierda derecha sigue siendo válida y siempre habrá posibilidades de la impronta de orden ideológico político, programático de quienes ejerzan las funciones de gobierno.

Pero, desde luego, la democracia requiere un consenso en acuerdos fundamentales a la manera de Mariano Otero. En la democracia nunca ha sido método para dirimir debates mutuamente excluyentes que eso lo resuelve el método revolucionario cuando se está en posibilidad de vía la violencia de prescindir del otro.

Yo diría el método de la revolución es tú o yo y el método de la democracia es tú y yo. A veces pasar de esa disyuntiva del “tú o yo”, al “tú y yo” son procesos muy complicados. México ha vivido su transición democrática en tal sentido.

Hemos avanzado, a “trompa y talega”, si se quiere, pero el Congreso está cumpliendo su función. Hay luego un diagnóstico equivocado que dice que el Congreso tiene paralizado al país, esto es falso.

Yo he dado datos duros de que este sexenio que hoy concluye, es el que más decretos de reformas constitucionales aprobó a lo largo de los seis años, 36 decretos, en donde un

decreto lo mismo reforma un artículo que puede reformar varios, no estoy hablando del número de artículos reformados, ni de veces que se reformó un mismo artículo, sino de acuerdos construidos, son 36.

El sexenio tuvo 72 meses, dicho groseramente, de manera estadística, hemos tenido una reforma constitucional cada dos meses. ¿Se puede hablar de un congreso paralizado? De ninguna manera.

Y sólo me refiero a lo cuantitativo, si le agregamos lo cualitativo la Reforma al Amparo, la Reforma en Materia de Derechos Humanos, la Reforma Electoral, la Reforma Energética, tantas reformas aprobadas trascendentes, la constitucional para la transparencia informativa y el acceso a la información pública gubernamental, no son reformas de bicoca, de bisutería, son reformas trascendentes.

El país está atorado en temas tales como lo laboral que todavía está incompleto, lo fiscal, la privatización petrolera, la privatización eléctrica, pero ahí el Congreso no refleja sino la falta de consenso de la sociedad mexicana que se perdió a raíz del error de diciembre, porque el modelo que se dijo que nos iba a llevar al primer mundo, que nos iba a permitir administrar la abundancia petrolera, lo que nos ha llevado es a retroceder en todos los indicadores, a enfrentar problemas de economía informal, de desempleo, de emigración, de ninis y de enfrentamiento de la delincuencia.

Ese no era el puerto soñado por mi generación y otras que nos empeñamos en el cambio político y económico en el país. No podemos estar de acuerdo en el supuesto de que más de lo mismo vaya a sacar a México adelante.

Creemos que se requiere un gran cambio y la oportunidad de un nuevo gobierno es eso, más allá de izquierda y de derecha, es un problema de resultados. El asunto ya no es sólo ideológico, es un asunto de resultados.

P: Le agradezco mucho su tiempo y sus atenciones.

--- 0 ---

