



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

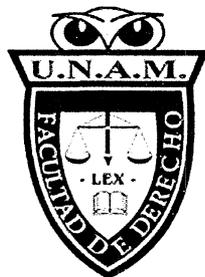
---

---

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

"INCORPORACION DE PRACTICAS EQUIVALENTES DE  
TRANSPARENCIA EN LA EMPRESA PUBLICA Y LA EMPRESA  
PRIVADA"

**T E S I S**  
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARIA VERONICA GONZALEZ ROSSI



DIRECTOR DE TESIS:  
DOCTOR ALFONSO TIRSO MUÑOZ VELAZQUEZ OTERO

MEXICO, D.F.





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Maria Verónica

González Rossi

FECHA: 07/10/2010

FIRMA:

Maria Verónica González Rossi  
Por Argentina Irujo José

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
--------------------	---

## **CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL**

1.2. Concepto de Estado y su evolución histórica .....	3
1.3. Principales funciones que debe cumplir el Estado en la actualidad .....	7
1.3.1. Función Legislativa .....	10
1.3.2. Función Ejecutiva o Administrativa .....	17
1.3.3. Función Jurisdiccional .....	21
1.4. Concepto de Estado de Derecho .....	23
1.5. Los derechos a la información y de la información como derechos fundamentales en un Estado democrático de Derecho .....	27

## **CAPÍTULO II DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

2.1. Evolución del Derecho a la Información en México .....	33
2.2. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública .....	38
2.2.1. Principales funciones del IFAI .....	40
2.2.2. Objetivos del IFAI .....	47
2.2.3. Integración del IFAI .....	48
2.2.4. La autonomía del IFAI .....	52
2.3. Órganos deliberantes unipersonales o colegiados .....	58
2.4. Actores pendientes de sujetarse a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental .....	60
2.4.1. Partidos Políticos .....	60
2.4.2. Sindicatos .....	65

## **CAPÍTULO III DIMENSIONES HISTÓRICAS DE LA EMPRESA PÚBLICA Y DE LA EMPRESA PRIVADA**

3.1. Origen de la idea de empresa familiar (producción serial y surgimiento de la clase artesanal o burguesía) .....	70
3.1.1. Revolución Industrial .....	75
3.2. Surgimiento de la empresa fabril y desarrollo de las corporaciones mercantiles	81

**CAPÍTULO IV**  
**LA EMPRESA PRIVADA Y EL DISEÑO DE ESQUEMAS, MECANISMOS Y**  
**PROCEDIMIENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA**  
**COMPETITIVIDAD EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN**

4.1. El ISO .....	86
4.2. Head Hunters (Valuación de capacidades para la designación gerencial) .....	92
4.3. Estímulos e incentivos para la competitividad del personal .....	95

**CAPÍTULO V**  
**DE LA RECEPCIÓN Y ADAPTACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE LA**  
**MODERNIZACIÓN EMPRESARIAL POR PARTE**  
**DE LAS AGENCIAS ESTATALES**

5.1. De la era del patrimonialismo estatal a la modernización de la empresa pública (transformaciones del capitalismo al neoliberalismo) .....	101
5.2. Discrecionalidad administrativa ilimitada (en la gestión pública) .....	106
5.3. Eficacia y eficiencia de la gestión pública de la empresa (estatal o privada) .....	113

<b>CONCLUSIONES GENERALES</b> .....	117
-------------------------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	120
---------------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

A través de la reciente aprobación de la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de los Particulares* se ha innovado en materia de acceso a datos personales, ello con motivo del reconocimiento constitucional del derecho de acceso a datos personales como garantía individual; ahora con la posibilidad de acceder a información al respecto en posesión de particulares, esfera dentro de la cual se encuentra la empresa.

Con dicho avance se abre la posibilidad de dilucidar una norma a través de la cual sea posible acceder a información de las empresas, que no sólo tenga relación con datos personales; sino como pasa en el caso del acceso a la información pública gubernamental acceder a información relativa a estructura orgánica; facultades de cada unidad administrativa; directorio, remuneraciones, metas y objetivos de las unidades administrativas, servicios que ofrecen, trámites, requisitos y formatos, información sobre presupuestos, resultados de las auditorías, contrataciones entre otras.

Sin duda, existe una brecha abismal entre el acceso a la información respecto de la empresa pública y el que se puede tener de la empresa privada; sin embargo con la colaboración de los poderes públicos y la iniciativa privada la suma de voluntades puede generar el consenso de una norma que permita a cualquier individuo acceder a información respecto de las actuaciones y naturaleza de las empresas en México, fomentando la competitividad y desarrollo económico del país, respetando las limitantes como del secreto bancario, financiero, bancario y los datos personales de terceros, y de esta manera se coloque al país como punta de lanza de la incorporación de la transparencia y democracia a la esfera de la empresa y el comercio.

En el Capítulo I, referente al Marco Conceptual, se va a desentrañar la función estatal concerniente a la rendición de cuentas, en las tres esferas del poder público, es decir, en el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, así como el tratamiento dentro del Estado de Derecho Mexicano del derecho de la

información, derecho a la información, como derechos fundamentales para la democracia de nuestro país.

En el Capítulo II, trato el tema del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en una descripción de un organismo que, hasta ahora, ha funcionado como garante de los derechos fundamentales antes mencionados, al ser parte del Poder Ejecutivo, no obstante, comentaré los puntos medulares que forman a dicho organismo y la relevancia de sus decisiones en materia de transparencia y acceso a la información.

En el Capítulo III, comienzo a dimensionar las grandes aportaciones de la empresa pública y la empresa privada, partiendo de sus raíces históricas, es decir, abrir el abanico del tema para que, a la postre, continúe en el Capítulo IV con los mecanismos en materia de rendición de cuentas existentes para las corporaciones privadas, mismos que han ampliado su competitividad, abriendo las puertas hacia un comercio internacional.

Finalmente, en el Capítulo V, detendré la mirada en las facultades de los funcionarios dentro de la empresa pública, mismos que no dejan de pertenecer a la administración pública, sus aportaciones, su modernización, así como algunas diferencias con las empresas privadas en materia de rendición de cuentas.

# CAPITULO I

## MARCO CONCEPTUAL

### 1.1. CONCEPTO DE ESTADO Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La palabra “Estado proviene del latin status. El concepto de Estado y lo que significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. El Estado constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una Constitución: el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción y ejecuta sanciones, en suma el Estado es titular de derechos y obligaciones.”<sup>1</sup> Pero el Estado no sólo se caracteriza por las funciones que cumple, por su marco jurídico interno y por la potestad que tiene sobre su población, ya que confluyen elementos que se omitieron tomar en cuenta y que son de vital importancia para su existencia, como por ejemplo, los ciudadanos que en él residen; es decir, el pueblo, pues justamente a partir de él, todo lo demás es posible; sin el elemento humano no se podría concebir al Estado.

En la opinión del doctrinario *José María Coloma*, este término se utiliza para designar a la parte formal de la sociedad política perfecta, es decir, a los órganos del poder público, y de forma mas limitada, al propio gobierno.<sup>2</sup> Me ha llamado mucho la atención el concepto que se propone, por las consideraciones que a continuación habré de exponer: La falta de conocimiento y la visión popular de las cosas, han traído como consecuencia que conceptos como Estado, democracia, República, Federación, derechos humanos, entre otros, se desvirtúen para ser destrozados por la miope confusión de conceptos que se crean únicamente para salir del paso, o que en su defecto son distorsionados por los medios masivos de comunicación, simplemente para ajustarlos a *slogans* de las campañas publicitarias.

---

<sup>1</sup> Nuevo Diccionario Juridico. D-H. Editorial.Porrúa .Mexico 2000.p.1556

<sup>2</sup> Cfr. COLOMA, José María, “Léxico de Política”, Quinta edición, Editorial Laia, España, 1975, p. 63

Hoy en día, en las grandes ciudades, en el mundo urbano de nuestro país, podemos ver con tristeza que el vulgo pretende reducir al Estado al mero aparato gubernamental, a tal grado que la gente lo relaciona inmediatamente con el Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la República. Confundir el todo con una parte es pretender reducir dicho concepto, pero ciertamente le hacen falta muchos más elementos para poder hablar del concepto principal. El embrión no es óvulo, tampoco es el espermatozoide, sino ambos que se unen en determinado momento y lugar para que conjuntamente den lugar a otra realidad.

El Estado tiene en sí mismo al gobierno, pero también a los gobernados, al orden jurídico coactivo, a quien lo aplica y sobre quien recae su contenido; los seres vivos, los inertes, el territorio en cuanto se compone de cielo, mar y tierra, de sus riquezas y su pobreza, de la gente trabajadora y de los delincuentes.

Por su parte, el famoso politólogo *Max Weber* afirma que *“caracteriza hoy formalmente al Estado el ser un orden jurídico y administrativo, cuyos preceptos pueden variarse por el que orienta a la actividad, acción de asociación, del cuadro administrativo (a su vez regulada por conceptos estatuidos) y el cual pretende validez no solo frente a los miembros de la asociación que pertenecen esencialmente a ella de nacimiento, sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación”*.<sup>3</sup> La idea de poder y dominio son señalados por el autor; el poder no sólo es algo al interior de las personas que lo ejercen o de quien se somete a él, sino que se inscribe en la vida social, porque un poder que no trasciende es inútil. Un poder que manda es un poder que trasciende, y sólo si tiene destinatarios distintos al que lo ejerce, que se someten a su mandamiento vale la pena. El poder es un concepto normativo, que define la situación de aquel que está en la posibilidad de exigir que los demás obedezcan sus mandatos en la relación social. Otro reconocido estudioso del tema, *Maurice Duverger*, continúa su exposición diciendo que la dominación fundada en la violencia física, en la amenaza o en la tortura es calificada como mala en la mayoría de

---

<sup>3</sup> WEBER, Max. “Economía y Sociedad”, Tomo I, Octava edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1990

los sistemas de valores.<sup>4</sup> Es tal el grado de dominio, que una persona puede ejercer sobre sus semejantes que puede llegarse a confundir con verdadero poder.

Para el jurista *Hans Kelsen*, el Estado es nada menos que la personificación del orden jurídico, pues es el resultado de la norma pública que lo constituye y organiza, y que solo encuentra sus límites frente a las realidades jurídicas de otros Estados.<sup>5</sup> Sin embargo, tampoco es factible reducir al Estado al orden jurídico que le rige; hay quien dice que el Estado sólo surge a partir del orden jurídico, y es precisamente éste el que debe aplicar; pero han pasado por alto que el Estado lleva una evolución que, en mi opinión, va más allá del derecho, o a menos que otras realidades humanas carentes del orden normativo sean consideradas distintas al Estado. Con frecuencia cometemos el error de plasmar realidades y conceptos tal y como los conocemos ahora. Este aspecto lo resalto porque el orden normativo que nosotros conocemos es muy diferente al que probablemente se tuvo hace dos mil años en la misma región, y puede que a la luz de nuestros ojos, esa comunidad social y política ya pudiera ser considerada como un Estado. Creo, que el orden jurídico es al Estado, lo que la sangre al cuerpo, pero que jamás podrán confundirse.

*Paolo Biscaretti di Ruffia*, famoso jurista italiano, concibe al Estado como “*Ente social que se forma cuando, en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno.*”<sup>6</sup> Si bien es cierto, el autor que se cita ya toma en cuenta al territorio en que se asienta un pueblo, y lo agrega como elemento del Estado, considero que el defecto de su construcción conceptual consiste en el sometimiento del pueblo a un gobierno, cuando en realidad ese sometimiento es a la ley, al derecho, a los principios, a los valores. El gobierno simplemente es un elemento que surge a partir del Derecho y que se encarga de su efectiva aplicación en beneficio de la paz colectiva y la seguridad de sus ciudadanos.

---

<sup>4</sup> Cfr. DUVERGER, Maurice, “Sociología de la Política, Elementos de Ciencia Política”, Editorial Ariel, España, 1983, pp. 180 y 181

<sup>5</sup> Cfr. KELSEN, Hans, “Teoría General del Derecho y del Estado”, UNAM, México, 1983, p. 215

<sup>6</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. “Derecho Constitucional”, 3ª edición, Editorial Tecnos, Traducida por Pablo Lucas Verdú, España, 1987, p. 215

El orden jurídico es el que somete el pueblo, pero al mismo tiempo es producto del pueblo para salvaguardar el interés colectivo y el orden público. Ello significa que ningún derecho individual podrá estar por encima del derecho colectivo y nadie puede estar por encima de la ley, ya que es producto de la organización social para su debida protección. Incluso debemos recordar al lector que los actos emanados del gobierno, contrarios a la ley pueden ser impugnados a través de los mecanismos jurídicos que han sido creados para retornar las aguas a su cauce.

Para el jurista *Jellinek* el Estado es *“La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originaria.”*<sup>7</sup> A diferencia de las anteriores, la concepción propuesta por *Jellinek* es más completa, cita los principales elementos del Estado expresamente y no de forma implícita. Parece una definición corta, pero justamente por ello es mucho más amplia y acertada.

Para el maestro *Ignacio Burgoa* en su Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, *“el Estado como el fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o sociedades humanas, o sea, como un ente que nos envuelve y comprende en nuestras relaciones sociales de naturaleza múltiple y polifacética”*.<sup>8</sup> De su simple lectura se aprecia que para uno de los mayores juristas que ha tenido nuestro país, el Estado es una concepción sumamente compleja, de difícil descripción típica, profunda en sus raíces que merece un estudio acucioso, pormenorizado, en el que participen estudiosos de distintas áreas del conocimiento tales como: filósofos, politólogos, juristas, economistas, historiadores, principalmente. La visión individual de cada uno de ellos corre el riesgo de ser parcial y ciertamente limitada y por tanto, defectuosa.

---

<sup>7</sup> JELLINEK, George. “Teoría General del Estado”, 2ª edición, Traducida por Fernando de los Ríos Urruti, Editorial Albatros, Argentina, 1943, p. 147

<sup>8</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo”, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p.144

Para el maestro *Andrés Serra Rojas*, “*El Estado condensa un esfuerzo de varios siglos encaminado a encontrar una fórmula de vida social, que se resume en el ideal de todo ser civilizado de hacer del mundo un lugar decente para vivir, al amparo de los más elementales derechos y frente a una vida social más de acuerdo con la cultura.*”<sup>9</sup> El Estado es una concepción real, pero al mismo tiempo es ideal en cuanto todo ser humano aspira a un mínimo de felicidad que sólo puede obtener mediante el apoyo de terceras personas con quienes tiene relaciones. Al día de hoy desconozco cual es la fórmula de la vida social encaminada a hacer del mundo un lugar decente para vivir; sin embargo, no me rendiría en alcanzar el referido objetivo. Un elemento que ha pasado desapercibido por otros autores pero que tiene mucha valía es el “cultural”, pues cada pueblo se desenvuelve de acuerdo a sus parámetros culturales, su lenguaje, su historia, tradiciones, religión, costumbres, su nivel educativo. No es casualidad que algunos Estados sean los más poderosos y ricos del mundo, mientras que otros se derrumban en la miseria, la hambruna, en el colonialismo y la incertidumbre.

## **1.2. LAS PRINCIPALES FUNCIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO EN LA ACTUALIDAD**

El maestro de la facultad de derecho, *Rafael Martínez Morales* señala que por el vocablo “función” debe entenderse, la acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio.<sup>10</sup> En consecuencia, para el autor, este vocablo hace referencia al cumplimiento de un deber. Así pues, las funciones son los medios de los que el Estado se sirve para ejercitar sus atribuciones, encaminadas al logro de sus fines.

Las funciones que debe cumplir el Estado son de variada naturaleza, pues satisfacer las necesidades colectivas no es tarea fácil. En virtud de ello, y haciendo uso de su potestad normativa, crea órganos, encargados de cumplir con determinadas funciones que le son asignadas de manera expedita y puntual. En ese orden de ideas, el órgano creado con el propósito de

---

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, Andrés. “Ciencia Política. La proyección actual de la Teoría General del Estado”, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 752

<sup>10</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, “Derecho administrativo, primer curso”, 5ª edición, Oxford University Press, México; 2004, p. 17

administrar justicia cumple su fin cuando cumple su función, aunque además deba cumplir con funciones distintas y de menor importancia.

El jurista mexicano *Gabino Fraga* afirma que el estudio de la teoría de las funciones del Estado, requiere que se hable aunque sea de forma breve, del principio histórico de la División de Poderes, como una teoría política a través de la cual, en el momento histórico en que surgió esta idea se combatió el absolutismo, estableciendo un gobierno que respetara un mínimo de garantías y derechos consagrados en las normas fundamentales a favor de los gobernados.<sup>11</sup>

El estudio de la teoría de la división de poderes se genera después de los estudios realizados sobre las formas de Estado y formas de gobierno. *Platón* por ejemplo, en su libro "*El diálogo de las leyes*", sustentó la tesis de mezclar la monarquía con la democracia, a efecto de lograr un buen régimen político; toda vez que los supuestos regímenes restantes son el resultado de la mezcla de los ya citados.<sup>12</sup> La división del poder, o la disminución del poder que detentaban los monarcas es una idea añeja que, suele acompañarse del derramamiento de sangre, y sólo después de que un monarca déspota ha abusado de su poder en detrimento de los derechos y las libertades fundamentales del ser humano. Es más, me atrevo a decir que no sería problema el ejercicio abusivo del poder si al pueblo le das lo suficiente para alcanzar la felicidad.

*Aristóteles*, reconocido filósofo griego, sugiere en su obra intitulada "*La Política*", que la forma mixta de gobierno, apostando por una amplia clase media que actuara como moderadora, entre cuyos elementos principales figuran: el Estado, los legisladores, los funcionarios administrativos y los tribunales.<sup>13</sup> Pese a la semejanza de la división de poderes concebida en la actualidad, en la práctica se debió diferenciar sustancialmente, ya que las sociedades de aquel entonces eran menos extensas y complejas.

---

<sup>11</sup> Cfr. FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", 33ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 28

<sup>12</sup> Cfr. PLATÓN, "Las Leyes", traducido por José Manuel Pabón y Manuel Fernández Galiano, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1960, p. 110

<sup>13</sup> Cfr. ARISTÓTELES, "La política", 9ª edición, Traducido por Patricio de Azcárate. Espasa-Calpe, España, 1962, pp. 191 y ss.

Los trabajos teóricos realizados por los pensadores citados sentaron las bases para que posteriormente, otros estudiosos concibieran una teoría sobre la división de poder mejor lograda, en virtud de que no es posible exigir a los antiguos pensadores y filósofos que realizaran una labor doctrinaria tan avanzada, puesto que la idea de la división de poderes tiene sus raíces en la historia. Lamentablemente, han sido las guerras y las revoluciones las que han sido producto de la rebelión de los hombres, quienes organizados en contra de los gobiernos despóticos se unen para derrocarlos aunque en ello se lleven su propia vida.

El *Dr. Héctor Fix Zamudio*, atribuye la formulación definitiva de la teoría de la división de poderes a John Locke y Montesquieu; siendo éste último el más cercano predecesor y creador indiscutible de dicha doctrina.<sup>14</sup> En su libro intitulado “*El Espíritu de las Leyes*”, *Montesquieu* hace un análisis crítico de la experiencia adquirida durante su estancia en Inglaterra, inspirado en las costumbres del lugar y su régimen gubernativo, sin dejar de mencionar la fuerte influencia que en su pensamiento ejerció John Locke. El autor se manifiesta en contra del gobierno despótico, donde el gobernante de forma arbitraria y tiránica es dueño del destino, de la vida, la libertad y la vida de los gobernados. *Montesquieu* justifica su teoría de la división de poderes en la necesidad de preservar la libertad del hombre dentro de la comunidad política, con independencia del régimen de gobierno en que ésta se constituya. Según el autor, para lograr el equilibrio entre los distintos órganos de autoridad del Estado, habría que dividir las funciones estatales: legislativa, ejecutiva y judicial entre los distintos órganos de autoridad que integran el gobierno.

Asimismo, el desaparecido jurista mexicano, *Don Ignacio Burgoa Orihuela*, sostiene que contrariamente a lo que suele suponerse, la teoría de la división

---

<sup>14</sup> Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”, Editorial Porrúa y UNAM, México, 1999, p. 385

de poderes no debe interpretarse de manera tajante, pues entre ellos hay una estrecha interdependencia que impide se abstraigan uno del otro.<sup>15</sup>

### **1.2.1. FUNCIÓN LEGISLATIVA.**

Como ya ha sido expuesto, la facultad de crear normas jurídicas es una de las funciones principales del Estado, a grado tal que sin las normas, tampoco el Estado podría existir, o por lo menos, ser concebido como lo hacemos en la actualidad. Vale la pena indicar que la función legislativa en sentido estricto se debe diferenciar de la facultad reglamentaria a cargo del Ejecutivo, a pesar de que la naturaleza de la función, prácticamente es la misma. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte orgánica dedica en primer lugar, sus preceptos a los órganos legislativos y a sus funciones.

Señala otro importante jurista, *Borja y Borja*, que la función legislativa se ha caracterizado como: *“Aquella en cuyo desempeño el Estado sirve al orden social por el papel de la sanción dictando normas generales.”*<sup>16</sup> La doctrina ha caracterizado a la norma jurídica, no sólo por su generalidad, sino también por su impersonalidad y abstracción. Se debe entender por ley normativa a todo juicio mediante el cual se impone cierta conducta como debida. Característico de éste tipo de normas es su posible incumplimiento, por parte de quienes deben acatarla. Otro rasgo que les distingue es que son únicamente reguladoras de la conducta humana. Las leyes normativas tienen como propósito fundamental provocar el comportamiento en ellas establecido como debido y no el de expresar elaciones con fines práctico-explicativos ni de correcto razonar. Dentro de la categoría de leyes normativas se pueden encontrar: las leyes morales y las leyes jurídicas<sup>17</sup>. Huelga manifestar nuestro interés por el estudio de éstas últimas, ya que son precisamente éstas las que son objeto de estudio de los estudiosos del derecho, y a las cuales se pretende dar un estudio científico.

---

<sup>15</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 206

<sup>16</sup> BORJA Y BORJA, Ramiro, “Teoría General del Derecho y Estado”, Ediciones Depalma, Argentina, 1977, p. 341

<sup>17</sup> Cfr. “Ley”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Diccionario jurídico mexicano”, 9ª edición, Tomo I-O, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 1963

Para *Francisco Suárez* la ley debe reunir tres condiciones extrínsecas; entre las cuales se hallan: generalidad; que tiendan al bien común y su imposición por el poder público. Además de que le son inherentes cuatro condiciones intrínsecas, a saber: justicia; posibilidad de cumplimiento (eficacia); adaptación con la naturaleza y costumbres del lugar y publicación<sup>18</sup> que son criterios que corresponden a la disciplina que se denomina en la actualidad como política legislativa.

Hoy en día, la doctrina ha utilizado dos acepciones del concepto “ley jurídica”, uno en su sentido formal y el otro en su sentido material<sup>19</sup>. El primero de ellos atiende al órgano u órganos del Estado facultados para ello, así como al procedimiento seguido para su producción. El sentido material se refiere a las características propias de la ley sin que para ello interese el órgano de donde proviene, ni el procedimiento utilizado para su génesis.

El artículo 50 de la Norma Fundamental dispone que “*El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se despista en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores*”. Ambas cámaras funcionan, ya sea de manera conjunta o separada, de acuerdo a las atribuciones que les confiere la Constitución General de la República y su ley orgánica.

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, “*Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.*”

*Benito Nacif* es categórico al señalar que las comisiones son paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas. Constituye un mecanismo de suma importancia para el trabajo parlamentario; las comisiones

---

<sup>18</sup> “Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano”, Tomo I-O, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2001, pp. 2333 y 2334

<sup>19</sup> En éste mismo sentido véase el libro de Guastini, Ricardo, “Estudios de Teoría Constitucional”, UNAM y ediciones Fontamara, México, 2001, pp. 113 y ss.

realizan el trabajo preparatorio antes de discutirse y votarse ante el Pleno de la Cámara.<sup>20</sup>

Las comisiones son un espejo de lo que ocurre en el pleno, y para su constitución se debe tomar en cuenta un criterio de proporcionalidad; es decir, si el Pleno de la Cámara está integrado en un porcentaje mayoritario por miembros de un partido político, esta circunstancia se debe ver reflejada en la composición de las comisiones.

La práctica parlamentaria nos indica que el trámite normal en la Cámara de Diputados es que la iniciativa sea realizada y analizada por las comisiones; ya que es sumamente difícil que los Diputados acuerden saltar el filtro de las comisiones para dictaminar una iniciativa. Las comisiones de dictamen tienen la oportunidad de hacer acopio de la información que se requiera para legislar adecuadamente alguna de las materias que les atañen. Es tal la influencia en el proceso legislativo de las comisiones, que la iniciativa debatida y votada en el Pleno es el resultado del trabajo en las comisiones.

Para el escritor mexicano, *José Gámas Torruco*, la función legislativa “*es la serie de actos jurídicos que tienen como fin la creación, modificación, puesta en vigor, abrogación o derogación de las normas generales especificadas como leyes*”.<sup>21</sup>

La función legislativa se puede caracterizar como un proceso mediante el cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se da el nombre específico de leyes.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Cfr. NACIF, Benito, “La Cámara de Diputados en México”, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial y LVII legislatura, México, 2000, p. 33

<sup>21</sup> GÁMAS TORRUCO, José, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2001, p. 327

<sup>22</sup> Cfr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1975, p. 52

A continuación cito el fundamento constitucional de las funciones del Poder Legislativo Federal, no siendo todas ellas de naturaleza legislativa por lo que habrán de citarse únicamente las que conciernen a la producción de las leyes.

### **ARTÍCULO 73**

El Congreso tiene facultad: (...)

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

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 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 correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, 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;

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;

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;

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

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;

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;

XIX.- Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;

XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales; (...)

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

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 Unión y de los entes públicos federales;

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. (...)

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el comercio exterior;

2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o.- Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación;

f) Explotación forestal, y

g) Producción y consumo de cerveza.

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 de impuestos sobre energía eléctrica;

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los 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;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

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;

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;

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;

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, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

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

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

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.

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 acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

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.”

*El doctrinario Elisur Arteaga Nava* escribe que en el sistema constitucional mexicano existe un Poder Legislativo genérico, abstracto, que no ha sido atribuido en su totalidad a un solo órgano, ni podría hacerlo; ese Poder, como general que es, comprende todas aquellas manifestaciones de autoridad que tengan la característica de ser de observancia obligatoria como son las leyes, los decretos, acuerdos, bandos, reglamentos, ordenanzas de carácter general, que se emiten en relación con las materias susceptibles de ser reguladas por el mandato constitucional.<sup>23</sup>

Tomando como premisa la anterior afirmación se tiene que en el sistema jurídico mexicano el Poder Legislativo recae en distintos órganos de poder entre quienes podemos citar al Congreso General de la República, los Congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, El Poder Ejecutivo Federal y los ejecutivos estatales, complicando en buena medida el sistema legislativo y reglamentario del país.

### **1.2.2. FUNCIÓN EJECUTIVA O ADMINISTRATIVA.**

Para el escritor mexicano, *Gabino Fraga* la función administrativa es la actividad que realiza el Estado por medio del Poder Ejecutivo. En su estudio incluye las nociones de otros autores, como *Berthelemy*, quien concibe la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley.<sup>24</sup>

Antiguamente se decía, incluso hasta hace poco que, la función ejecutiva consistía en la ejecución de las leyes, lo cual ciertamente se encuentra muy lejos de la realidad. A decir, verdad, el Ejecutivo, tanto en Europa como en América ha sido el trono del monarca, el sitio desde dónde se decide el destino de las naciones y el futuro de los pueblos. Hoy en día, esta función está

---

<sup>23</sup> Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur, “Derecho Constitucional”, Oxford University Press, México, 1998, p. 212

<sup>24</sup> Cfr. FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo”, 33ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pp. 53 y 54

debidamente regulada, pues el despotismo que aunque vigente, cada vez se sujeta en mayor medida a los mandatos de quien legisla, quien en teoría representa los intereses del pueblo.

En el caso de México, el Presidente de la República en turno tenía el control sobre su partido político, gozaba de tal poder que le permitía actuar como aglutinante de las fuerzas políticas y sociales surgidas del movimiento revolucionario; el Poder Legislativo durante décadas constituyó un mero instrumento al servicio de sus deseos. El Ejecutivo, por definición, estaba exento de cualquier control, ya que el constituyente de 1916-1917 adoptó un régimen acentuadamente presidencialista, siendo este el principal actor político, en donde los otros dos poderes carecían de autonomía económica, funcional y política.

*Miguel Lanz Duret* advierte una serie de razones de naturaleza histórica, social y política que explican la preeminencia y dominio del Presidente de la República sobre los otros órganos estatales, y entre tales razones apunta dos que tienen mayor significación: Que el Presidente de la República no puede ser revocado de su encargo, y que no le pueden exigir responsabilidades.<sup>25</sup>

No en vano, el economista mexicano *Daniel Cosío Villegas* afirmó que las dos principales características del sistema político mexicano eran: Un Poder Ejecutivo con facultades excepcionalmente amplias, y la existencia de un partido político oficial predominante.<sup>26</sup>

La visión que hoy predomina del Ejecutivo es distinta, se ha modificado y su principal misión es administrar adecuadamente los recursos del pueblo para el buen funcionamiento de los servicios públicos, para la construcción de caminos y carreteras, así como la modernización de los medios de comunicación; la construcción y mantenimiento de escuelas; la construcción y sostenimiento de hospitales y el sistema de salud en general; el fortalecimiento de los cuerpos

---

<sup>25</sup> Cfr. LANZ DURET, Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano", Norgis Editores, México, 1959, p. 211

<sup>26</sup> Cfr. COSÍO VILLEGAS, Daniel, "El Sistema Político Mexicano", p. 21

policíacos quienes deben librar una dura batalla contra la moderna delincuencia; el mejoramiento del sistema de administración de justicia entre otros tantos rubros. En el sentido que acabo de explicar podemos encontrar la opinión reconocida que a continuación se cita.

*Para el Dr. Andrés Serra Rojas, “la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control”.<sup>27</sup>*

Las facultades a cargo del Ejecutivo de la Unión son tantas y tan complejas, que ya no se trata de un mero ejecutor de las leyes creadas por el Congreso, sino que se trata de un órgano dinámico que se encarga de dirigir y encauzar la política y la administración interior y exterior del país, contando entre sus principales funciones las educativas consagradas en el artículo 3º ; agraria, ecológica y urbanística en el 27; económica en el 25, 26 y 28; energética en el 28; laboral en el 123, entre muchas otras.<sup>28</sup>

Por citar un ejemplo, el artículo 89 de la Constitución General de la República prevé una serie de funciones a cargo del Ejecutivo de naturaleza diversa, razón por la cual debo resaltarlas:

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

**I.** Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

**II.** Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos 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;

---

<sup>27</sup> SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia”, 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 67

<sup>28</sup> Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, Ob. Cit., pp. 746 a 748

**III.** Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

**IV.** Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

**V.** Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

**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.

**VII.** Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

**VIII.** Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

**IX.** Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

**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; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

**XI.** Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

**XII.** Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

**XIII.** Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

**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;

**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.

**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;

**XVII.** Se deroga.

**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;

- XIX. Se deroga.
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

### 1.2.3. FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

En su aspecto etimológico el vocablo *jurisdicción* proviene de la conjunción latina “*dictio juris*”, que equivale a decir el derecho con que estaban investidos los pretores romanos.<sup>29</sup>

A pesar de que el origen etimológico de la palabra jurisdicción nos habla mucho de su actual naturaleza, con el paso de los años, esta se ha ido puliendo de tal forma que cada Estado trata de ajustarla a su realidad social, política y económica. Es sin lugar a dudas una de las funciones de mayor importancia que debe cumplir el Estado, si se desea cumplir con el ideal de dar justicia a sus súbditos y evitar que las deudas se cobren por propia mano.

De acuerdo con el diccionario jurídico mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM “*La jurisdicción se puede concebir como una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir controversias de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial*”.<sup>30</sup>

La jurisdicción como función puede ser atribuida a determinados órganos de poder que sin gravitar dentro del Poder Judicial cumplen con la importante labor de administrar justicia. El sistema jurídico mexicano prevé órganos jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial, tales como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los tribunales de lo Contencioso administrativo, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, los tribunales agrarios. Esto es digno de mencionarse porque

---

<sup>29</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Ob. Cit., p. 256

<sup>30</sup> “Diccionario jurídico mexicano”, Ob. Cit., Tomo I – O, p. 1885

más adelante habremos de señalar las principales funciones a cargo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Para el maestro *Ramiro Borja y Borja*, “*La función jurisdiccional consiste en la creación de normas individuales; pero no puede afirmarse de ella que consiste en producir las normas individuales, pues el género próximo de éstas abarca la especie de las normas jurisdiccionales y la de las normas individuales administrativas...si bien todas las normas jurisdiccionales son individuales, no todas las individuales son jurisdiccionales.*”<sup>31</sup> Considero que al hablar sobre la producción de normas individuales, el autor se refiere a la emisión de sentencias y acuerdos obligatorios para quienes intervienen en un proceso. Es decir, la norma general, impersonal y abstracta se convierte en individual, personal y concreta por virtud del mandamiento del juez, y de cumplimiento obligatorio, porque debe acatarse aún ante la resistencia de quien se encuentra obligado.

*Elisur Arteaga Nava* advierte que en el texto constitucional se contempla una función judicial con dos grandes manifestaciones, a saber: la federal y la local. En el ámbito federal, la Constitución ha depositado, en principio el ejercicio de la función judicial en un conjunto de tribunales a los que se ha servido denominar Poder Judicial de la Federación.<sup>32</sup> El artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ordena que este poder se ejerce por los siguientes órganos constitucionales:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- El Tribunal Electoral;
- Los Tribunales Colegiados de Circuito;
- Los Tribunales Unitarios de Circuito;
- Los Juzgados de Distrito;
- El Consejo de la Judicatura Federal;
- El Consejo Federal de Ciudadanos; y
- Los tribunales de los estados y del Distrito Federal en los casos previstos por la fracción XII del artículo 107 de la Constitución Política.

---

<sup>31</sup> BORJA Y BORJA, Ramiro, Ob. Cit., p. 377

<sup>32</sup> Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur, Ob. Cit., p. 439

El Poder Judicial, en nuestro país se ha desmeritado sustancialmente por algunos factores, entre los que podemos destacar los siguientes: la mala actuación de algunos funcionarios judiciales, por la negligencia del personal de los tribunales, por la lentitud de los procesos jurisdiccionales y por el formalismo ritual que caracteriza a los procesos que se ventilan en los órganos judiciales, sumado a la corrupción en algunas instancias. Lo cierto es que ni la millonaria inversión en infraestructura, ni el esfuerzo de los legisladores tendiente a mejorar los procesos es suficiente si el personal encargado de la administración de justicia tiene la intención de humanizarse y cumplir con fervor su función.

No es en vano el comentario anterior, ya que como veremos más adelante el Instituto Federal de Información Pública Gubernamental (IFAI) debe cumplir con una labor de carácter jurisdiccional sumada a muchas otras que se le han encomendado por el decreto que le dio origen.

### **1.3. CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO**

La premisa con que he de iniciar el presente punto es la siguiente: “En los Estados Unidos Mexicanos no se vive un Estado de Derecho”. De acuerdo a las estadísticas realizadas por organizaciones internacionales no gubernamentales, México es uno de los países más corruptos del mundo. Así las cosas, nuestro país no puede ser un Estado de Derecho, pues pareciera una constante evadir la ley para la satisfacción de intereses personales.

Con agrado veo que al llenar las presentes páginas encuentro autores como la doctora *Aurora Arnáiz Amigo*, cuyas palabras suenan justo a lo que he tenido en la mente. El Estado ejerce poder, pero a través del derecho, o sea que no solo es legal sino que está legitimado por el pueblo. El derecho, a su vez es acatado por los hombres, ya sea mediante el uso de la coacción o de manera voluntaria; he ahí donde adquieren relevancia: la validez y la eficacia de la norma.

Fuerza y obediencia son elementos que se contraponen; son consecuencia del mando. El acatamiento hacia los poderes constituidos se renueva constantemente mientras no exista manifestación en contrario. La ley vigente, el precepto religioso, los usos y costumbres viven y tienen eficacia mientras se produce la actividad de los individuos. Ello significa que los órganos de los tres poderes y de las distintas esferas de gobierno son obedecidos en tanto no son impugnados, opuestos en duda.

Se debe tomar en cuenta que los hombres obedecemos por algo, hay una justificación superior a nosotros mismos que nos hace obedecer, la ley, la autoridad, a quienes gobiernan. No se debe ver como el dominio que se arranca por la fuerza, sino aquel al que le precede la razón. Textualmente dice la autora *“La acción del derecho, procede, originariamente, de una violación normativa, de una discordancia entre el acto de consecuencias jurídicas con el deber ser de la norma. Este deber ser tiene siempre un supuesto estimativo, o base axiológica.”*<sup>33</sup>

El no hacer daño a nadie puede mirarse como un imperativo, ético, religioso, un mandamiento social o como norma jurídica. En todos los casos, la sanción es consecuencia de la infracción, por haber atentado contra un bien jurídicopreciado por toda la comunidad política, por los hombres que la conforman; asimismo la sanción puede ser impuesta por un tercero, incluso por uno mismo, pero el castigo está justificado. En ocasiones se necesita de la intervención estatal, dado que el derecho es producto del Estado, y éste tiene la obligación de hacerlo cumplir.

Estado y derecho son términos que van de la mano, siempre juntos, inseparables. Lo elemental de las relaciones sociales no está normado por un poder que manda, sino por un poder que tiene justificación para actuar; no se impone por la fuerza, sino por factores ajenos y anteriores a él. El Estado mismo es consecuencia del derecho, y éste último es su finalidad. La coacción y la coercibilidad no son supuestos de la norma sino sus consecuencias, en

---

<sup>33</sup> ARNÁIZ AMIGO, Aurora, “Ética y Estado”, UNAM, México, 1999, p. 291

tanto así lo determine el Estado. En ese orden de ideas, es el Estado quien coacciona y no el derecho.

La autora citada asume como derecho la interactividad del individuo con el yo común, o la acción del individuo relacionada con terceros, consecuentemente, hay actos que benefician a la colectividad pero también los hay, que les perjudican.

Para *Raúl Eugenio Zaffaroni* el Estado de Derecho no existe, aunque reconoce la existencia de un Estado de Policía, consecuentemente, mientras más represión existe menos Estado de derecho hay. Se trata de dos realidades que conviven, y que el incremento de una de ellas necesariamente reduce a la otra. *“El Estado de Derecho es concebido como el que somete a todos los habitantes a la ley, y se opone al Estado de policía, en que todos los habitantes están subordinados al poder del que manda.”*<sup>34</sup>

El Estado de Derecho fue concebido para proveer a sus miembros todos los elementos necesarios para permitirles la búsqueda de la felicidad. Encuentra su fundamento en la Constitución, concebido como un pacto celebrado por el pueblo libre y soberano y al que se le reconoce valor supremo. *“...la constitución deja de ser un contrato de gobierno (pacto subjectionis) y se convierte en el instrumento de la comunidad que institucionaliza el ejercicio del poder...los fines de la institucionalización de poder no son ventajas recíprocas, como en el caso del contrato en que se fijaban condiciones en base a las cuales el gobernante ejerce el poder, sino fundan el principio que lo legitima.”*<sup>35</sup>

La formación del Estado de Derecho no puede verse desde una óptica unidimensional, ya que es producto de una conjunción de procesos históricos. Por un lado influyó en su formación, los avances técnicos jurídicos con las ideas racionalistas del derecho natural, de donde se piensa que el Estado debe garantizar al hombre el disfrute de una serie de derechos fundamentales a

---

<sup>34</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl, “Derecho Penal. Parte General”, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 5

<sup>35</sup> GONZÁLEZ, María del Refugio y Sergio (editores), LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “Transiciones y diseños institucionales”, UNAM, México, 1999, p. 45

través de los cuales encuentra su propia felicidad. Al mismo tiempo se legitimó el ejercicio del poder del Estado, fijándose sus límites y funciones, para lo cual fue de gran ayuda el principio histórico de la división de poderes. La ley, como producto del ejercicio del poder legitimado, se convirtió en el instrumento por medio del cual se trazó la estructura del Estado y se reguló la actividad de sus órganos. A partir del principio de supremacía de la Constitución se impuso el imperio de la ley dentro del Estado como una garantía de que el derecho existente sería aplicado en los términos que el mismo establecía.

En el mismo sentido se ha pronunciado la *Dra. Teresita Rendón Huerta*, tal y como se cita a continuación: *“No basta, pues, decir que todo estado, por su connaturalidad con el Derecho, es estado de Derecho. Esta fórmula implica más bien un compromiso fundamental: el que el poder político, para mantener en condiciones normales, el equilibrio entre la libertad y el orden normativo, se someta a éste y no traspase sus mandatos. Y el de que el propio orden jurídico encarne satisfactoriamente, en cada época, los valores de justicia y seguridad en que reposa la comunidad humana a la que se pretende servir.”*<sup>36</sup>

En el Estado moderno, se institucionalizan o formalizan el poder a fin de seleccionar un determinado número de personas, a las que se somete mediante la coacción con el objeto de imponerles una pena. A ésta acción se le conoce como criminalización y no es producto del azar, sino del sistema penal.

Sólo en un Estado de derecho, la transparencia de la información pública gubernamental puede ser una constante; por el contrario, dónde impera la corrupción, la protección de intereses clientelares e individuales no se puede dar materialmente hablando, dicha cultura de la transparencia. En el ámbito jurídico vemos que la transparencia de la información pública es retórica, y aún deja mucho que desear; su implementación en el sistema jurídico mexicano es parte de la transición política inacabada, como la advertimos en la actualidad.

---

<sup>36</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita de Jesús, “Seis estudios especiales en torno a la jurisdicción contencioso administrativa”, Orlando Cárdenas editor, México, 1991, p. 1

#### **1.4. LOS DERECHOS A LA INFORMACIÓN Y DE LA INFORMACIÓN COMO DERECHOS FUNDAMENTALES EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO**

En el diccionario del Colegio de México se dice que el vocablo información es la transmisión o comunicación de conocimientos o de datos a quienes no los tienen. Al conjunto de datos y conocimientos acerca de algo.<sup>37</sup>

En la ciencia jurídica, precisamente, el derecho de la información es una de las áreas relativamente recientes, que surge ante la necesidad de regular y organizar el ejercicio de un derecho natural del hombre, reconocido con estas características en las leyes fundamentales de los diversos Estados que componen la comunidad internacional. Se trata en todo caso, de una rama en formación de la ciencia del derecho en busca de su autonomía respecto de las ramas clásicas de la ciencia jurídica, que podría definirse como *“la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información a través de cualquier medio”*.<sup>38</sup>

*Eduardo Andrade Sánchez* es puntual al hacer la diferencia entre lo que se debe entender por libertad de expresión y por el derecho a la información, argumentando que no se pueden confundir toda vez que la primera atiende a necesidades de carácter personal que tiene el individuo por expresar sus ideas, en tanto que el derecho a la información se refiere a la necesidad que tiene la sociedad de contar con información adecuada. Las distorsiones o manipulaciones intencionadas por parte de quien dispone del poder social de conformar la opinión de millones de personas, según les aparezcan los hechos aparentemente objetivos, deben dar lugar a la exigencia de una responsabilidad establecida en la ley por parte de la misma sociedad.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Cfr. “Diccionario del español usual en México”, Centro de Estudios lingüísticos y literarios del Colegio de México, México, 1996, p. 510

<sup>38</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Régimen Jurídico de las libertades de expresión e información en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998, p. 10

<sup>39</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Tomo I, 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 97

La sociedad contemporánea requiere de instrumentos jurídicos que fijen los límites de la actividad de los medios capaces de hacer llegar instantáneamente mensajes a varios millones de personas. Este enorme potencial es utilizado por un número reducido de individuos que determinan el contenido de lo que otros muchos millones va a recibir. Estos últimos tienen derecho, en una sociedad democrática, de hacer valer su punto de vista respecto de aquellos mensajes que reciben y que en el fondo son costeados por el dinero de las mismas personas pagan al comprar los productos o servicios que financian dichos medios.<sup>40</sup>

*El doctrinario español José María Desantes concibe el derecho a la información como un derecho humano, en los términos que a continuación se expresan: “Estas leyes limitativas y limitadas, que siguen viviendo a su pesar en el siglo XIX, como se dijo a propósito de nuestra Ley de Prensa, están muy lejos de desarrollar todo lo que lleva implícito el derecho a la información, entendido no como un estatuto de los profesionales de la información o de las empresas informativas, ni como una regulación técnica de los medios de comunicación social ; sino como un derecho del ciudadano correlativo al derecho a la participación y, en consecuencia, sin más limitaciones que las que ésta se le impongan por razones verdaderamente excepcionales y con todo el alcance activo que la participación tiene.”<sup>41</sup>*

El derecho a la información reposa en dos postulados fundamentales, a saber: la libertad de opinión, de manifestación de las ideas, y en la libertad de imprenta o de difusión de las mismas por cualquier medio de expresión, no solo la imprenta, sino cualquier otro medio por el que el hombre pueda transmitir y difundir creencias y opiniones.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre en sus artículos 10 y 11 comprende un derecho a la información, ciertamente complejo que comprende:

---

<sup>40</sup> Cfr. *Ibíd.*, p. 98

<sup>41</sup> DESANTES GUANTER, José María, “La información como derecho”, Editora Nacional, España, 1974, pp. 32 y 33

- El derecho a no ser molestado con motivo de la manifestación de las ideas;
- El derecho a investigar la información;
- El derecho a investigar las opiniones;
- Derecho a recibir informaciones, públicas y privadas;
- Derecho a recibir opiniones;
- Derecho a difundir la información recabada;
- El derecho a difundir opiniones.<sup>42</sup>

*El autor español Manuel Nuñez Encabo*, bien advierte que todo proceso comunicativo e informativo en nuestros días, que se ha convertido tan complejo, tiene como constante la presencia de un emisor y un receptor, pero entre uno y otro existe una cadena de intermediarios, quienes en sus manos tienen la función de seleccionar, depurar y editar la información que se pretende transmitir. Entre tanto manoseo se debe evitar que se pierda el contenido real de la información y la comunicación, que se garantice la veracidad y la imparcialidad en la emisión de noticias, y la ética en la emisión de las opiniones, y que con ello, el objeto más importante sea la información, no el medio por el que se transmite.<sup>43</sup>

De manera clara *Guillermo Velasco Arzac* lo expone: *“En la comunicación la nueva cultura es armonizar el derecho a la información veraz y oportuna con el derecho a la libertad de prensa, y el derecho de todos a la fama pública y a la privacidad...La libertad de prensa, de comunicación, de los medios es*

---

<sup>42</sup> Cfr. FIORAVANTI, Mauricio, “Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones”, 3ª edición. Editorial Trotta, España, 2000, p. 140. “Nadie debe ser inquietado en sus opiniones, incluidas las religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley.” “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; así, todo ciudadano puede hablar, escribir, imprimir libremente, a reserva de responder del abuso de esta libertad en los casos determinado por la ley”.

<sup>43</sup> Cfr. NUÑEZ ENCABO, Manuel, *Medios de comunicación y sociedad democrática*, Sistema revista de ciencias sociales, No. 109, España, 1992, pp. 37 a 44

*inseparable de la responsabilidad ética y social, en virtud de su influencia y de la naturaleza...*<sup>44</sup>

El jurista argentino *Damián M. Loreti*, en su libro “*El derecho a la información*” afirma que este derecho “*es de naturaleza compleja por encerrar una gama de facultades y obligaciones tanto para quienes producen y emiten la información, cuanto para quien la recibe, la reconoce y la sistematiza*” (Op. cit. pag. 20).

*Existen en este derecho dos sujetos: el informador y el informado.*

*Las facultades del informador son:*

*Derecho a no ser censurado en forma explícita o encubierta,*

*Derecho a investigar informaciones u opiniones,*

*Derecho a publicar o emitir informaciones u opiniones,*

*Derecho a contar con los instrumentos técnicos que le permitan hacerlo,*

*Derecho a la indemnidad del mensaje o a no ser interferido,*

*Derecho a acceder a las fuentes,*

*Derecho al secreto profesional y a la reserva de las fuentes,*

*Derecho a la cláusula de conciencia,*

*En relación con el informado:*

*Derecho a recibir informaciones u opiniones,*

*Derecho a seleccionar los medios y la información a recibir,*

*Derecho a ser informado verazmente,*

*Derecho a preservar la honra y la intimidad,*

*Derecho a requerir la imposición de responsabilidades legales,*

*Derecho a rectificación o respuesta”.*

De acuerdo con el mexicano *Carlos Eduardo Levy Vázquez* estas facultades y obligaciones en la legislación mexicana no están reguladas claramente, lo que da la pauta para que el Derecho a la Información se interprete a partir de posiciones ideológicas preconcebidas cuyo resultado es una mezcla de lo

---

<sup>44</sup> VELASCO ARZAC, Guillermo, La transición y los medios de comunicación, Revista Entorno, año 8, No. 105, México, mayo de 1997, p. 21

jurídico, lo ideológico y lo sociológico, pero no se de una interpretación de orden técnico jurídico.

Para comprender los alcances del Derecho a la Información, son ilustrativos los artículos 13 y 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica al que México está suscrito. Su articulado es más explícito que el articulado constitucional nacional. Dice a la letra:

### **Artículo 13**

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*
  - a. *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
  - b. *la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*
3. *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*
4. *Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.*
5. *Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”*

A lo ya expuesto, y después de citar los comentarios de distintos doctos en el tema, observo que en la actualidad, cualquier democracia debe contemplar y ejecutar, en el ámbito de sus respectivas esferas de competencia, mecanismos tan importantes como lo es la rendición de cuentas que, precisamente de cuenta a los gobernados de su actuar en el ejercicio de sus atribuciones, pues es a ellos a quienes concierne el empleo del erario público recaudado de los impuestos que pagan.

## **CAPITULO II**

### **DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

#### **2.1. EVOLUCIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO.**

En la denominada Reforma Política del 6 de diciembre de 1977, se modificó, entre otros, el artículo 6º de la Carta Magna, para establecer que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”<sup>1</sup>, desde entonces el alcance e interpretación de dicho precepto a evolucionado con el fin de adaptarse a la época actual.

En este sentido, la primera interpretación que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>2</sup> referente al derecho a la información, se relacionó con los partidos políticos. Este derecho fue entendido como una garantía social en beneficio de los mismos, que consistía en el derecho de los partidos a acceder y tener espacios en los medios de comunicación, para la difusión de sus diversas ideológicas, por lo que no fue considerada como una garantía individual a favor de los gobernados. Por otra parte, se dejó abierta la posibilidad de que se expidiera una ley secundaria para regular el derecho de acceder a ciertos datos producidos por los órganos estatales.<sup>3</sup>

Posteriormente en 1996, el presidente de la República realizó una consulta a la Suprema Corte, con el fin de determinar el alcance y sentido del derecho a la información. En esta ocasión el máximo tribunal cambio el criterio que había sostenido con anterioridad al establecer que, se trata de un derecho vinculado con el derecho a conocer la verdad, por lo que se continuaba tratando este derecho con un carácter social, al establecer que las autoridades tenían la obligación de informar a la sociedad respetando la verdad, y evitar dar información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le entorpeciera la posibilidad de conocer la verdad para poder

---

<sup>1</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977

<sup>2</sup> Véase: COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2002

<sup>3</sup> Jurisprudencia. No. Registro: 191981. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril del 2000, pág. 72

participar libremente en la formación de la voluntad general.<sup>4</sup> Lo importante de este criterio radica en que, el derecho a la información es interpretado como un derecho que no es exclusivo de los partidos políticos.<sup>5</sup>

Más adelante, en otra tesis la Suprema Corte de Justicia de la Nación amplía la comprensión de ese derecho al entenderlo como una garantía individual limitada por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.<sup>6</sup> En ese mismo sentido la Suprema Corte, ha insistido en que el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que tiene algunas limitantes como la seguridad nacional y otros derechos fundamentales.<sup>7</sup>

Al respecto, resulta importante mencionar una tesis aislada sostenida por un Tribunal Colegiado de Circuito<sup>8</sup>, que profundiza aún más sobre el derecho a la

---

<sup>4</sup> Solicitudes 3/96. Petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal, 23 de abril de 1996. Se puede consultar en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/1996, pág. 460.

<sup>5</sup> Paul

<sup>6</sup> Jurisprudencia. No. Registro: 191966. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI, abril del 2000, tesis P. LXI/2000, pág. 71.

<sup>7</sup> Jurisprudencia. No. Registro: 191979. Materia: Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI, abril del 2000, tesis P. XLVII/2000, pág. 72.

<sup>8</sup> DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO DEBE REBASAR LOS LÍMITES PREVISTOS POR LOS ARTÍCULOS 6o., 7o. Y 24 CONSTITUCIONALES. El derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, pues el artículo 6o. otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus ideas y prohíbe a los gobernantes que sometan dicha manifestación a inquisición judicial o administrativa, salvo que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público. Así, la manifestación de las ideas se encuentra consagrada como uno de los derechos públicos individuales fundamentales que reconoce la Constitución, oponible por todo individuo, con independencia de su labor profesional, al Estado, y los artículos 7o. y 24 de la propia Carta Fundamental se refieren a aspectos concretos del ejercicio del derecho a manifestar libremente las ideas. El primero, porque declara inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y, el segundo, porque garantiza la libertad de creencias religiosas. Así, el Constituyente Originario al consagrar la libertad de expresión como una garantía individual, reconoció la necesidad de que el hombre pueda y deba, siempre, tener libertad para apreciar las cosas y crear intelectualmente, y expresarlo, aunque con ello contraríe otras formas de pensamiento; de ahí que sea un derecho oponible al Estado, a toda autoridad y, por ende, es un derecho que por su propia naturaleza debe subsistir en todo régimen de derecho. En efecto, la historia escrita recoge antecedentes de declaraciones sobre las libertades del hombre, y precisa que hasta el siglo XVIII, se pueden citar documentos sobre esa materia.

No hay duda histórica sobre dos documentos básicos para las definiciones de derechos fundamentales del hombre y su garantía frente al Estado. El primero es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa, la cual se mantiene viva y vigente como texto legal por la remisión que hace el preámbulo de la Constitución de Francia de fecha veinticuatro de diciembre de mil setecientos noventa y nueve. El segundo, es la Constitución de los Estados Unidos de América, de diecisiete de septiembre de mil setecientos ochenta y siete. En la historia constitucional mexicana, que recibe influencia de las ideas políticas y liberales de quienes impulsaron la Revolución Francesa, así

información. En esta resolución, dicha autoridad jurisdiccional se refiere al derecho a la información como un derecho fundamental, tomando en cuenta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa, así como, la Constitución de los Estados Unidos de América, además, se refiere a este derecho en su sentido amplio, es decir, como el derecho a expresar, investigar y recibir información.<sup>9</sup>

De manera subsecuente, la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el *Diario Oficial de la*

---

como contribuciones de diversas tendencias ideológicas enraizadas en las luchas entre conservadores y liberales que caracterizaron el siglo XIX, tenemos que se hicieron y entraron en vigor diversos cuerpos constitucionales, pero en todos ellos siempre ha aparecido una parte dogmática que reconoce derechos inherentes al hombre, y que ha contenido tanto la libertad de expresión como la libertad de imprenta. Por otra parte, los antecedentes legislativos relacionados con la reforma y adición a la Constitución de mil novecientos diecisiete, en relación al artículo 6o. antes precisado, tales como la iniciativa de ley, el dictamen de la comisión que al efecto se designó, y las discusiones y el proyecto de declaratoria correspondientes, publicados, respectivamente, en los Diarios de los Debates de los días seis, veinte de octubre y primero de diciembre, todos de mil novecientos setenta y siete, ponen de relieve que el propósito de las reformas fue el de preservar el derecho de todos respecto a las actividades que regula. Esta reforma recogió distintas corrientes preocupadas por asegurar a la sociedad una obtención de información oportuna, objetiva y plural, por parte de los grandes medios masivos de comunicación. Conforme a la evolución del artículo 6o. constitucional vigente y comparado con lo que al respecto se ha regulado en otros países, se concluye que a lo largo de la historia constitucional, quienes han tenido el depósito de la soberanía popular para legislar, se han preocupado porque existiera una Norma Suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público. Asimismo, ese derecho del individuo, con la adición al contenido original del artículo 6o., quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en el arte, la literatura, en las ciencias y en la política.

Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión. Luego, en el contenido actual del artículo 6o., se consagra la libertad de expresarse, la cual es consustancial al hombre, y que impide al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar las ideas. Pero correlativamente, esa opinión tiene límites de cuya transgresión derivan consecuencias jurídicas. Tales límites son que la opinión no debe atacar la moral, esto es, las ideas que se exterioricen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar los derechos de tercero, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. De modo que la Constitución de mil novecientos diecisiete estableció una obligación por parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Jurisprudencia. No. Registro: 188844 Materia: Civil. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XIV, septiembre de 2001, tesis: I.3o.C.244 C, pág. 1309.

<sup>9</sup> SUÁREZ COLÍN, Osvaldo Paul. Transparencia y acceso a la Información de los Partidos Políticos en México, Tesis de Licenciatura (Licenciado en Derecho), UNAM, Facultad de Derecho, México, 2008

*Federación* el 11 de junio de 2002<sup>10</sup>, constituyó un avance significativo al establecer los procedimientos y medios de impugnación relativos al derecho de acceso a la información pública gubernamental en posesión de los poderes de la unión, además de establecer la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI<sup>11</sup>), órgano encargado de promover el derecho de acceso a la información, resolver los recursos sobre la negativa de solicitudes de información hechas al ejecutivo federal y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades.

Por su parte, a la par de esta regulación a nivel Federal, las entidades federativas promulgaron sus propias leyes de acceso a la información.

La llamada reforma constitucional en materia de transparencia, del 20 de julio de 2007, marca una nueva pauta en el derecho a la información. Así, como refiere el Dr. Miguel Carbonell, aquella "...constituye una reforma que muy bien puede calificarse como histórica, en el sentido de que a partir de ella, habrá un antes y un después en la materia que pretende regular".<sup>12</sup> Dicha reforma añade un segundo párrafo al artículo 6º constitucional, en el cual se eleva a rango constitucional el derecho a la información en su variante de derecho de acceso a la información, con lo que se reconoce como una garantía individual y por ende un derecho fundamental de los mexicanos.

En este sentido, en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra establece:

**"Artículo 6º. ...**

---

<sup>10</sup> Véase: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal, en CONCHA CANTÚ, Hugo, et al. (Coordinadores), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005

<sup>11</sup> Véase: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MARVÁN LABORDE, María (coordinadores), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, CIDE-IFAI, México, 2007

<sup>12</sup> CARBONELL, Miguel, La reforma constitucional en materia de acceso a la información: una aproximación general, en BUSTILLOS, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y otros, México, 2007, pág. 2

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

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

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

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

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

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

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

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

De esta manera, dicha reforma precisa claramente, a nivel constitucional, el contenido del derecho acceso a la información cuyos principales ejes, a decir del maestro Sergio López Ayllón y María Marván Laborde, son los siguientes:

1. Se amplía el conocimiento público de todos los documentos que producen todas las autoridades en el territorio nacional;
2. Esos documentos y esa información sólo podrá ser reservada de manera temporal mediante justificación argumentada —en nombre del interés público— por los órganos de gobierno, y esa reserva siempre podrá ser corregida por una autoridad especializada; y
3. Como correlato de todo lo anterior, la Constitución obliga a que las mismas prácticas, los mismos principios, las mismas bases y los mismos procedimientos rijan en todos los gobiernos y todas las instituciones federales, estatales y municipales.<sup>13</sup>

## **2.2. EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002, se dispuso la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, en los siguientes términos:

**“Artículo 33.** El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”

En otras palabras, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por lo que respecta al Ejecutivo federal.

---

<sup>13</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MARVÁN LABORDE, María (coordinadores), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, Óp. Cit. pág. 25

Para cumplir con estos objetivos y para asegurar su plena independencia respecto del Ejecutivo, la Ley dotó al Instituto con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Lo expuesto se corrobora de lo dispuesto en el *Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2002, que a la letra señala:

“**Artículo 1º.** El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.

El Instituto contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en términos de la Ley que lo crea y este Decreto; sin perjuicio de que en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se regirá por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y las disposiciones que de estos dos últimos emanen.”

### **2.2.1. PRINCIPALES FUNCIONES DEL IFAI**

El IFAI cumple con cuatro funciones fundamentales a saber:

- Es un tribunal administrativo y regulador de los procedimientos de la libertad de información;
- Protege los datos personales y la privacidad de la ciudadanía;
- Es un órgano de capacitación;
- Defiende la transparencia.

En relación a la naturaleza de tribunal administrativo que algunos le imputan al IFAI, debemos decir lo siguiente:

Se puede validamente decir que el contencioso administrativo o la jurisdicción administrativa constituyen: *“el proceso que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública.”*

Para la autora *Lucero Espinosa*, *“la jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante los tribunales, sean estos administrativos o judiciales.”*<sup>14</sup> Páginas adelante manifiesta: *“El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales.”*

*Lucero Espinosa* diferencia la jurisdicción ordinaria de la administrativa en dos elementos principales, a saber:

1. La naturaleza de la contienda, basada en los elementos subjetivos de la contienda; es decir, el particular frente a la autoridad administrativa; y
2. La apreciación y juicio de la contienda, toda vez que el tribunal administrativo solo puede resolver la contienda basándose en los aspectos que hubiesen sido materia del acto sin que pueda ampliarse a otros.<sup>15</sup>

*El maestro Alfonso Nava Negrete* define el contencioso administrativo como un proceso que se ventila ante órganos jurisdiccionales, considerados estos desde el punto de vista material, sin importar el sitio constitucional en que se encuentren enclavados. Por virtud de lo anterior diferencia claramente entre la justicia administrativa del contencioso administrativo. Señala que la justicia administrativa se puede dar incluso, en el procedimiento y el recurso administrativo, mientras que el contencioso administrativo solo se puede dar

---

<sup>14</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, “Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”, Porrúa, México; 1990. p. 15

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 16

ante los órganos de control jurisdiccional. Después de realizar una serie de argumentaciones conceptuales, *Nava Negrete* llega a inclinarse por la expresión “jurisdicción administrativa”.<sup>16</sup>

El IFAI funge como tribunal administrativo en la tramitación del **Recurso de Revisión** cuando surge un conflicto entre el órgano obligado por la ley de transparencia y el ciudadano. En el derecho procesal, todo recurso está ligado a la idea de proceso y a la función jurisdiccional, a diferencia del recurso administrativo que se encuentra situado dentro de la teoría del procedimiento y el acto administrativo. En el campo procesal, el recurso es un medio de impugnación de las resoluciones jurisdiccionales.

El ilustre doctor en derecho, *Héctor Fix Zamudio*, concibe al recurso como: “*el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada*”.<sup>17</sup>

En muchas ocasiones se llega a advertir que la autoridad incurre en violaciones de fondo o de forma en las resoluciones que dicta; y al no tener las partes interesadas una vía expedita que permita hacer notar a dicha autoridad su error u omisión, crearía un deterioro dentro del proceso, y una falta de seguridad jurídica.

Toda vez que el procedimiento que una persona debe seguir ante la autoridad para tener acceso a la información pública no es un proceso en el sentido técnico de la palabra, y que atendiendo a las definiciones de recurso antes citadas, el recurso solo tiene lugar dentro de un proceso; por lo tanto el medio de impugnación a que aluden algunos artículos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no es un

---

<sup>16</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. , “Derecho procesal administrativo”, Editorial Porrúa, México, 1959, pp. 109 a 111

<sup>17</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Diccionario jurídico mexicano”, Tomo P-Z, Ob. Cit., p. 9703

recurso, sino un medio de impugnación llamado “Revisión”. Esta revisión es procedente en los siguientes casos:

***I. Cuando la dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;***

II. Cuando la dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;

III. Cuando el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o

IV. Cuando el solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud; art 50.

Por lo que hace a la protección de los datos personales y la privacidad de la ciudadanía debemos hacer los siguientes señalamientos:

Hay que reconocer que los sujetos intervinientes en el proceso de incorporación y distribución de datos en los archivos y registros amparan su actividad en diversas garantías constitucionales, tales como: la libertad de comercio, el derecho de propiedad, la libertad de trabajo, la inviolabilidad de documentos privados y en el otro extremos se encuentran derechos personalísimos, como la intimidad, el honor y la imagen de las personas. Los afectados pueden reclamar la modificación, y la actualización de los datos que se manejan en el banco de datos, así como su retiro inmediato, toda vez que la información contenida es falsa o no se encuentra actualizada que vulnera los derechos y la integridad de una determinada persona.

Este derecho parte de la sinonimia entre vida privada e intimidad, de donde deriva el derecho a manejar la información sobre nuestra persona, incluyendo el derecho a limitar el acceso a dicha información. El derecho a la vida privada implica confidencialidad, el derecho a la soledad y a reservar el anonimato.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Cfr. PABLO VIBES, Federico.- Revista La Ley, año LXIV, No. 137, Argentina, miércoles 19 de julio de 2000, p. 4

Tal y como lo apunta el autor chileno *Novoa Monreal*, el derecho a la intimidad o vida privada “*está constituida por aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones de una persona que normalmente están sustraídos al conocimiento de extraños y cuyo conocimiento por estos puede turbarla moralmente por afectar su pudor o su recato a menos que esa misma persona asienta ese conocimiento.*”<sup>19</sup>

En la opinión de la abogada colombiana *Beatriz Londoño*, la privacidad ha adquirido diversas dimensiones, tales como:

- La política, que garantiza la libertad en actividades sindicales, religiosas, política en *stricto sensu*, etc.
- Personal, libertades como la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la defensa, el derecho a declarar sobre uno mismo y de presunción de inocencia, que se han visto modificadas por el desarrollo tecnológico.
- De la esfera íntima, dentro de los cuales clasifica la libertad sexual y la autodeterminación individual.<sup>20</sup>

Lo íntimo es lo que guardamos para nosotros mismos, lo confidencial aquello que solo se revela a personas de nuestra confianza, sin que deba salir de ellas, y lo secreto es algo que debe mantenerse ajeno al conocimiento de los demás, incluso de los de confianza.

La profesora titular de base de datos de la Universidad politécnica de Madrid, Adoración de Miguel Castaño, al respecto, critica: “*El grado de eficacia de la informática ha hecho crecer el temor, justificado en ocasiones, pero en otras muy racional e incluso demagógico, de que el ordenador y, en especial, los bancos de datos, con su capacidad de almacenamiento casi ilimitado, su recuerdo prácticamente indefinido y su facilidad de recuperación de los datos, suponen un inminente peligro para la libertad del hombre, el cual se ve amenazado con su desarrollo inalienable de <decidir por sí mismo en que*

---

<sup>19</sup> NOVOA MONREAL, Eduardo, “Derecho a la vida privada y libertad de información”, Editorial Siglo XXI, México; 1979, p. 49

<sup>20</sup> Cfr. LONDOÑO TORO, Beatriz. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, No. 77, Colombia, abril, mayo, junio de 1987, p. 110

*medida quiere compartir con otros sus pensamientos, sus sentimientos y los hechos de su vida personal>.”<sup>21</sup>*

De acuerdo a lo expuesto por la autora, los expedientes jurisdiccionales y administrativos cuentan con información privada y confidencial de las personas que por alguna razón deben exponerlas durante sus trámites correspondientes. Los bancos de datos de la administración pública y de las entidades gubernamentales, del Poder Legislativo y el judicial son sumamente amplias y por lo tanto deben ser reguladas para evitar el mal uso de tal información y aplicarla en contra de las personas que por alguna razón han tenido que dejar rastros de su vida privada.

Por lo anterior, el derecho a la intimidad es la libertad de guardar o develar secretos que solo atañen a su persona, cuando y como el sujeto quiera. Se consideran íntimos o confidenciales datos de la persona relativos a su domicilio, estado civil, salario, ganancias obtenidas en un periodo fiscal, patrimonio, inclinación y vida sexuales, estado actual de salud y padecimiento de enfermedades, etc.

El IFAI es un órgano de capacitación, ello en virtud de que se trata de un parteaguas en el sistema jurídico y político mexicano. Al ser algo novedoso, a principios de ésta década, las autoridades de los distintos poderes y demás órganos obligados no tenían ni la más remota idea de cómo cumplir con la ley de transparencia, es por ello que durante el periodo de transición, el IFAI, a través de algunos de sus órganos tuvieron que capacitar a las autoridades obligadas a fin de lograr que el nuevo ordenamiento se fuera cumpliendo paulatinamente. Al propio tiempo, los capacitadores se fueron retroalimentando de las inquietudes y puntos de vista de las autoridades que debían cumplir con el novedoso ordenamiento, y de esta manera, poco a poco, se ha ido cumpliendo con la ley de transparencia y sus postulados.

---

<sup>21</sup> MIGUEL CASTAÑO, Adoración del. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Septiembre de 1986. p, 176

Por lo que hace a la función de defensa de la transparencia decimos. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, entre los que destaca el Poder Judicial de la Federación y sus órganos, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal; art 1º.

En relación al procedimiento, obliga a todos los órganos estatales a, establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley de transparencia, que por su propia y especial naturaleza, deben entenderse reducidos. En las medidas que al efecto adopten habrán de contemplar: Las unidades administrativas responsables de publicar la información; las unidades de enlace o sus equivalentes; el Comité de información o su equivalente; los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial; el procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión a efecto de impugnar las resoluciones que no sean favorables al peticionario; los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales, y una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga el referido ordenamiento.

### **2.2.2. OBJETIVOS DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.**

Aunque se dirige a todos los órganos públicos del Poder federal, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental regula con mayor detalle el acceso a la información en el Ejecutivo, compuesto por más de 250 dependencias y entidades. Para ello, establece en su artículo 33 que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la administración pública federal encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las

dependencias y entidades. En otras palabras, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es la institución encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley en cita por lo que respecta al Poder Ejecutivo<sup>22</sup> federal.

La Ley crea al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como un **organismo descentralizado** regido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en forma supletoria, por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. **Tiene control presupuestario indirecto y no está sectorizado**, lo cual implica que no está subordinado a ninguna Secretaría de Estado. Tiene autonomía operativa, lo cual le permite decidir libremente sobre sus reglas de organización y funcionamiento internas; cuenta con autonomía presupuestaria, que le facilita definir sus necesidades financieras y le brinda la flexibilidad suficiente para la asignación interna y ejecución de sus recursos, bajo el control normativo de la administración pública federal. Y, por último, tiene autonomía de decisión, que garantiza independencia en sus resoluciones y decisiones.

El Instituto es la autoridad en materia de acceso a la información en el ámbito de la administración pública federal. Debe resolver sobre la negativa a las solicitudes de información y sus resoluciones serán definitivas para dependencias y entidades; es importante mencionar que, en materia de sus resoluciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública no está subordinado a autoridad administrativa alguna. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tiene también la importante tarea de proteger los datos personales; definir los lineamientos para hacer pública la información; definir los criterios generales para la clasificación de la información gubernamental; vigilar a las dependencias y entidades en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia; orientar a particulares para que formulen sus solicitudes de información; y prestar asesoría técnica y capacitación a los servidores públicos.

---

<sup>22</sup> La Ley establece que los demás Poderes (Legislativo y Judicial), los órganos constitucionales autónomos (IFE, CNDH y Banco de México) y cualquier otro organismo con autonomía, como la UNAM, establecerán sus propios mecanismos de acceso a la información, incluyendo a los órganos responsables de vigilar el cumplimiento de la Ley en sus respectivas esferas.

De acuerdo con estas atribuciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública busca cuatro objetivos principales:

1. Proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades federales, es decir, contribuir a la protección del derecho a la privacidad y la intimidad;
2. Vigilar los avances en la transparencia del gobierno federal, es decir, ser contrapeso en contra de la opacidad en el gobierno;
3. Resolver las negativas de acceso a información pública, es decir, garantizar el acceso a la información pública gubernamental y así contribuir a preservar el derecho de petición de información pública;
4. Promover y difundir los beneficios del derecho al acceso a la información pública y la transparencia, es decir, contribuir al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades (artículos 33,37 y 38).

### **2.2.3. INTEGRACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

La naturaleza jurídica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es *sui generis* al considerar que dentro de la administración pública federal no existe un precedente similar: no hay un organismo público con la misma autonomía legal. La Ley contempló un Instituto con la autonomía necesaria para asegurar que las funciones de promoción del derecho de acceso a la información y, especialmente, la revisión de las negativas a solicitudes de acceso a la información se desempeñaran con plena independencia.

La Ley no dotó de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pero lo hizo la autoridad en el seno de la administración pública federal en materia de acceso a la información pública gubernamental y protección de datos personales. Desde esta perspectiva, la definición de su

autonomía dentro de la administración pública federal fortalece la autoridad del Instituto gracias al carácter obligatorio que para las dependencias y entidades tienen sus resoluciones. En otros términos, si el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tuviera autonomía constitucional, sus resoluciones podrían ser impugnadas por dependencias y entidades, al formar parte de una instancia constitucional distinta a la del Ejecutivo federal. Por otra parte, al ser parte de la propia administración pública federal, el hecho que sus resoluciones sean definitivas para dependencias y entidades es una garantía de velocidad y bajo costo al acceso a la información pública gubernamental y protección de datos personales.

Para asegurar la objetividad en sus resoluciones, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental creó al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como un órgano colegiado integrado por cinco comisionados, que forman el Pleno.

En este sentido, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se establece:

**“Artículo 34.** El Instituto **estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal.** La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, **no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.**" (Énfasis añadido)

Asimismo, en el *Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2002, que a la letra señala:

**"ARTÍCULO 4º. El órgano máximo de dirección del Instituto estará integrado por cinco comisionados, incluyendo al comisionado presidente. Deliberará en forma colegiada y tomará sus resoluciones por mayoría de votos, de conformidad con su reglamento interior.**

**Para efectos de sus resoluciones, el pleno del Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, por lo que adoptará dichas decisiones con plena independencia.**

El Pleno tendrá, además de las facultades previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las que señala el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales." (Énfasis añadido)

Asimismo, de lo anterior se aprecia que a diferencia de otros organismos colegiados pertenecientes a la administración pública federal, los comisionados del Instituto son elegidos por el presidente y sus nombramientos deben pasar por un proceso de revisión en el Senado de la República (o la Comisión Permanente en los recesos legislativos), que pueden ser objetados<sup>23</sup>. Un vez que el nombramiento ha sido avalado por el Senado de la República, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que los comisionados no pueden ser removidos durante su periodo de encargo, de siete años, salvo por causas graves imputables a faltas que ellos mismos cometan.

---

<sup>23</sup> La Comisión Reguladora de Energía, por ejemplo, está integrada por cinco comisionados elegidos por el Ejecutivo a propuesta del secretario de Energía (Ley de la Comisión Reguladora de Energía, artículos 4º y 5º). La Comisión Federal de Competencia, por su parte, es integrada por cinco comisionados elegidos por el presidente (Ley Federal de Competencia Económica, artículos 25 y 26).

La Ley establece algunas condiciones para el nombramiento de los comisionados. Éstos deben ser ciudadanos mexicanos; no haber sido condenados por la comisión de un delito doloso; tener, al menos, treinta y cinco años al momento del nombramiento; haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales de servicio público o académicas relacionadas con la materia de la Ley y no haber desempeñado cargos públicos ni de elección popular durante el año anterior a su designación. Es decir, la autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública parte de la supuesta independencia de sus integrantes y su inamovilidad durante el periodo del mandato: los cinco comisionados que integran la instancia de resolución y decisión del Instituto, el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, son designados por el Ejecutivo federal, presumiblemente en consideración de su independencia intelectual y experiencia profesional, lo que orienta hacia especialistas que tienen carreras profesionales independientes.

Sirve de sustento a lo anterior, lo establecido en el artículo 35 de la Ley en comento que a la letra señala:

**“Artículo 35.** Para ser Comisionado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;
- III. Tener cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación;
- IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley, y
- V. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.”

#### **2.2.4. LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

Como se ha señalado de acuerdo con la Ley, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tiene cuatro tareas principales:

Resolver las negativas de acceso a información pública, es decir, garantizar el acceso a la información pública gubernamental y así contribuir a preservar el derecho de acceso a la información pública, al fungir como una instancia quasi-jurisdiccional (Sic);

Proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades federales, es decir, contribuir a la protección del derecho a la privacidad y la intimidad;

Vigilar los avances en la transparencia del gobierno federal, es decir, ser contrapeso en contra de la opacidad en el gobierno;

Promover y difundir los beneficios del derecho al acceso a la información pública y la transparencia, es decir, contribuir al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades (artículos 33, 37 y 38 LFAIPG).

Las tres primeras tareas se refieren sobre todo a funciones de carácter regulatorio; la última se refiere a funciones de carácter promocional. Esos cuatro objetivos plantean, de origen, el principal reto para el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública desde el punto de vista organizacional: funge como árbitro definitivo para la administración pública federal y al mismo tiempo funge como promotor y entrenador para orientar a dependencias y entidades hacia el acceso a la información y la transparencia. Detrás de dicho reto está una de las principales motivaciones del diseño del Instituto que, como se verá más adelante, se sostiene sobre dos columnas especializadas en cada una de las principales funciones: la de resolver controversias y vigilar el cumplimiento de sus fallos y, la de promover la transparencia.

Para que cumpla con sus tareas, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dota al Instituto con autonomía y construye esa autonomía a través de varios instrumentos.

El primer elemento tiene que ver con las autonomías deliberadamente otorgadas al Instituto, el cual goza de autonomía presupuestaria, de operación y de decisión. A este respecto, vale la pena destacar algunos ejemplos: a diferencia de cualquier órgano de la administración pública federal, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública hace su presupuesto y lo envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que integre la propuesta al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se envía a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.<sup>24</sup>

La autonomía operativa se refiere a la atribución que tiene el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para elaborar libremente su reglamento interior y demás normas de operación, definir su estructura orgánica y ocupacional y designar a los funcionarios a su cargo. Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 37 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que dispone:

“Artículo 37. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. **Interpretar** en el orden administrativo esta Ley, **de conformidad con el Artículo 6;**
- II. **Conocer y resolver los recursos de revisión** interpuestos por los solicitantes;
- III. **Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;**
- IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;

---

<sup>24</sup> En el caso de las entidades paraestatales, la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que en la formulación de sus presupuestos, éstas deberán sujetarse a los lineamientos que establezcan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la coordinadora de sector correspondiente (artículo 51). La particularidad del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es que no está sectorizado, por lo que no hay una coordinadora de sector de sus actividades).

- V. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7;
- VI. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del Artículo 29;
- VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;
- IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;
- X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;
- XI. Elaborar la guía a que se refiere el Artículo 38;
- XII. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;
- XIII. Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;
- XIV. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;
- XV. Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;
- XVI. **Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación;**
- XVII. **Designar a los servidores públicos a su cargo;**
- XVIII. **Preparar su proyecto de presupuesto anual**, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación, y
- XIX. Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable" (Énfasis añadido)

En lo que se refiere a la toma de decisiones y resoluciones, a diferencia de cualquier otro órgano de la administración pública federal, el presidente del

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es elegido por los propios comisionados, en un esquema de gobierno colegiado y con una presidencia rotativa con dos años de duración.

Otro elemento importante de su autonomía se refiere al mecanismo de rendición de cuentas del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que es también particular en el marco de la administración pública federal. El Instituto no responde ante el Ejecutivo en cuestiones sustantivas, es decir, que para efectos de sus resoluciones no está sectorizado ni subordinado a ninguna instancia administrativa. No obstante, debe rendir cuentas al Congreso de la Unión a través de un informe público anual sobre el estado del acceso a la información, al aportar los datos que generen las aproximadamente 250 dependencias y entidades federales.

Sirve de sustento a lo expuesto, lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que a la letra dispone:

**“Artículo 39.** El Instituto **rendirá anualmente un informe público al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información**, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades según lo señala el Artículo 29 fracción VII, en el cual **se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley.** Para este efecto, el Instituto expedirá los lineamientos que considere necesarios.” (Énfasis añadido)

Ahora bien, como cualquier órgano que ejerce recursos públicos federales, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública será objeto de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación. No obstante, al ser miembro de la administración pública federal, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública debe registrar sus operaciones de gasto ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y es sujeto de auditoría interna por parte de la Secretaría de la Función Pública para cuestiones relacionadas estrictamente con la administración y gasto. Es decir, la Secretaría de la

Función Pública no puede hacer observaciones a sus actividades sustantivas relativas al acceso a la información del gobierno y la protección de datos personales o cualquier otra de carácter consustancial; su función se reduce a la vigilancia del funcionamiento administrativo y presupuestario del Instituto (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 33).

Finalmente, la autonomía del Instituto se basa en el principio de la autoridad administrativa, a través del cual el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública funciona como un tribunal administrativo que no está subordinado a autoridad alguna y que adopta sus decisiones con plena independencia, además de contar con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 34).

Esta autonomía se refuerza con dos atribuciones de vital importancia: primero, el Instituto tendrá acceso, en todo momento, a la información reservada o confidencial del Ejecutivo federal para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso. Segundo, las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades, aunque los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. Lo anterior es así, tal y como se establece en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que a la letra dispone:

**“Artículo 17.** Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

**En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.**

(...)

**Artículo 59. Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. (...).” (Énfasis añadido)**

De lo examinado, se desprende entonces que las dependencias y entidades no podrán recurrir ante el Poder Judicial ante una resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, salvo si hubiera, para el caso de la entidades, daño patrimonial.

Como se observa, la autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es indispensable, porque las tareas de protección del derecho de acceso a la información (vigilar las acciones del gobierno federal en materia de transparencia) y **la resolución de los recursos de los ciudadanos** a los que se les haya negado la información requieren de equilibrio, objetividad y autosuficiencia del Instituto.

Asimismo, la autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es importante porque la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental le da al Instituto un mandato claro de transparencia sobre su interpretación: el principio de la publicidad de la información. Es decir, en caso de duda, las resoluciones del Instituto deberán favorecer, en todo momento, el principio de publicidad.

### **2.3. ÓRGANOS DELIBERANTES UNIPERSONALES O COLEGIADOS**

De manera un tanto fortuita encontré un libro de Derecho mercantil, dentro del cual existe un apartado especial para el tema de la deliberación. El maestro *Oscar Vásquez del Mercado* primero se pregunta sobre la naturaleza del acto deliberativo, pues afirma que los autores no se han puesto de acuerdo al respecto. Para algunos, la deliberación es un acto complejo, para otros, es de

carácter colectivo y otros le conciben como un acto colegiado. Sin importar a que postura se ajuste la opinión propia, el autor citado afirma que se trata de un acto unilateral.<sup>25</sup>

A esta afirmación llega después de analizar los conceptos de acto unilateral y acto plurilateral. Por el primero se entiende aquel en el que intervienen una o varias personas que manifiestan su voluntad en un mismo sentido; en el segundo caso, se entiende aquel en que dos o más personas declaran su voluntad en sentidos opuestos. En ese orden de ideas, es unilateral el testamento y la renuncia, mientras que se consideran bilaterales, los contratos, los convenios. Para determinar la unilateralidad o plurilateral del acto no se toman en cuenta el número de personas que intervienen, sino el sentido de la voluntad que ellas manifiestan.

Así por ejemplo es parte de un negocio jurídico aquel que tiene interés en que éste se lleve a cabo, y si actúa a través de un representante no significa que sea una parte distinta, puesto que éste último actúa por cuenta y representación de su mandante y no por cuenta propia, de tal suerte que el interés jurídico sigue siendo de la misma persona y no cambia, a pesar de la sustitución de persona que actúa.

En este orden de ideas, la concurrencia de varias personas en un negocio jurídico no significa que existan en éste varias partes, de hecho, pudiera tratarse de una sola, puesto que la voluntad de ella va encauzada a un mismo propósito. *“Parte” es quien con el negocio dicta reglas a un interés propio.*<sup>26</sup>

Si por el contrario, los intereses en juegos son varios y distintos, se encontrarán enfrentadas dos o más partes, incluso, aunque todas las partes en conflicto se encuentren representadas por una sola persona. Este segundo caso se trata del negocio bilateral o plurilateral, de acuerdo al número de partes que intervengan en el acto.

---

<sup>25</sup> Cfr. VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar, “Asambleas, fusión y escisión de sociedades mercantiles”, 11ª edición, Editorial Porrúa, México; 2009, pp. 228 a 230

<sup>26</sup> VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar, Ob. Cit., p. 230

Tomando en consideración los apuntes anteriores, tenemos que la deliberación de una asamblea consiste en la manifestación de la voluntad de una parte, a la autoridad (en el caso que se estudia) aunque esta autoridad se deposite en un órgano colegiado. Los individuos que forman parte del órgano emiten su voluntad por medio del voto, como un elemento del procedimiento para la formación de la voluntad del órgano colegiado.

La deliberación como acto complejo consiste en aquella declaración de voluntad formada por la fusión de la voluntad de varias personas encaminadas a un solo fin. Ello significa que los sujetos que intervienen en un acto complejo persiguen un mismo interés. Sin embargo, esa fusión no puede llevarse a cabo porque la opinión divergente de cada uno de los individuos no puede formar parte de la manifestación de la voluntad colegiada.

La deliberación como acto colegiado no resulta una redundancia; es unilateral por las razones esgrimidas con antelación, y es colegiado por la intervención de varios sujetos en la formación del acto. Estos individuos pueden formar parte de un todo, llámese asamblea, Pleno, etc. Si bien es cierto que el acto colegiado es pluripersonal no se opone a que sea unilateral. En el acto colegiado las declaraciones de los sujetos que forman parte de un órgano unitario no dan lugar a la fusión de declaraciones dada la heterogeneidad que puede presentarse en un momento determinado.

El Pleno es un órgano que por sus características se considera colegiado, en el que intervienen varias personas físicas cuya voluntad es necesaria para formar la voluntad del ente. La decisión del cuerpo colegiado no requiere de la manifestación unánime de voluntades, basta que sea la mayoría la que vote en un determinado sentido para que todos acaten su decisión. Es por ello que existen reglas para formar el quórum necesario para sesionar, y el número de votos indispensables para deliberar.

## **2.4. ACTORES PENDIENTES DE SUJETARSE A LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

### **2.4.1. PARTIDOS POLÍTICOS**

Para *Maurice Duverger*, la existencia de los partidos políticos se remontan al siglo XIX, ya que ningún país del mundo conocía a los partidos políticos mas que los Estados Unidos en el sentido moderno de la palabra. Ya para el año de 1950, estos funcionaban en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose los demás, por imitarlas.<sup>27</sup>

Algunos autores comparten la opinión de que los partidos tienen un origen doble, a saber: Primero tenemos aquellos partidos tradicionales que tienen un origen Parlamentario y electoral, por el hecho de surgir entre los Parlamentos y tener como finalidad actividades estrictamente de carácter electoral. En este aspecto, los partidos están formados por grupos que desempeñaban su principal actividad en épocas de elecciones, para llegar a integrar los Grupos Parlamentarios. Más la vinculación entre ambos elementos hizo posible que con el paso del tiempo, los partidos tuvieran una directriz política que los llevara a ser un medio para las elecciones, a ser un fin en sí mismos.

Además, los partidos tienen un origen extraparlamentario, en virtud de que los modernos partidos de masas provienen, no ya de la actividad desarrollada dentro del Parlamento o del gobierno, sino por la realizada por una organización ya existente, que supera la finalidad parlamentaria o electoral. Dentro de esta concepción genética es donde intervienen para la formación de un partido, las asociaciones tales como el sindicato, los grupos de intelectuales, religiosos, etc.

La democracia necesita de la existencia de diversas opciones políticas en que se representen los diversos intereses y las demandas de los grupos sociales. El sistema de partidos es un elemento básico de la democracia, ya que a través de ellos se expresan y canalizan las demandas de la ciudadanía, o al menos,

---

<sup>27</sup> Cfr. BERLÍN VALENZUELA, Francisco, “Ensayo sociológico jurídico sobre los partidos políticos en México”, México; 1965, pp. 19 y 20

de un sector; a demás permite constituir un escaparate en el cual se exhiben o deben exhibir distintas formas de acción política, opciones de gobierno y forma de resolver los problemas generales de la población.<sup>28</sup>

Por lo que hace a sus funciones *Javier Patiño* sostiene que la doctrina conceptúa a los partidos políticos como Grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del Poder a fin de hacer valer el programa político-económico y social que comparten sus integrantes.

En este orden de ideas, corresponde a los partidos políticos reflejar la oposición de las diversas fuerzas sociales, materializar su acción dentro de la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral, e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes.<sup>29</sup>

“Los partidos políticos son expresión del derecho fundamental de los ciudadanos a asociarse para defender ideas y objetivos políticos que le son comunes a un grupo determinado de gente; son una institución básica de la democracia moderna, a quienes están encomendadas la labor de presentar programas y candidatos en las elecciones, mismos que son identificados plenamente por la opinión pública”.<sup>30</sup>

Constitucionalmente, en el artículo 41, después de la adición hecha en el año de 1978 quedó establecido que 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 estos al ejercicio del Poder público, apegándose a los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

---

<sup>28</sup> Cfr. Autor corporativo, “Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regimenes de financiamiento en las democracias modernas”, Instituto Federal Electoral. México, 2003, p. 22

<sup>29</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Diccionario jurídico mexicano”, Tomo P-Z, Ob. Cit., 2342

<sup>30</sup> MOLINA PIÑEIRO, Luis L. Partido Político “Diccionario Universal de términos Parlamentarios”, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, p. 718

Asimismo, el artículo 27 del Código Federal Electoral ordena que la acción de los partidos políticos deberá:

- Propiciar la participación democrática de los ciudadanos mexicanos en asuntos públicos;
- Promover la formación ideológica de sus militantes, a través del fomento, respeto, amor y reconocimiento a la patria y a sus héroes;
- Coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y estatutos;
- fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales con el objeto de establecer relaciones permanentes entre la opinión ciudadana y los Poderes públicos;
- estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades.

En el mundo político contemporáneo los partidos constituyen una parte fundamental para la integración del Poder público. Esta realidad se hace patente en un gran número de países, a grado tal, que en la actualidad no se puede concebir la democracia sin la existencia de estas organizaciones políticas, además de que es difícil concebir la gobernabilidad sin los partidos, siendo en este momento los agentes más dinámicos de dicha forma de gobierno, así como utilizados por la población para ejercer influencia sobre los gobiernos. En la consecución de esta misión, los partidos requieren de financiamiento, acudiendo en la práctica a muy diversos procedimientos para obtenerlo.<sup>31</sup>

El fundamento constitucional dispone lo siguiente:

*“...Además la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.”*

*“El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al*

---

<sup>31</sup> Cfr. COTARELO, Ramón, “Partidos políticos y democracia”, en aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos. UNAM. México; 1993. Pp. 21-32. Autor citado por: Valencia Carmona, Salvador, “Derecho constitucional mexicano a fin de siglo”, Editorial Porrúa y UNAM, México; 1995, p. 80

*sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y olas tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley.”*

- *El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal electoral, el número de Senadores y Diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos de forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior”.*
- *El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias ese año; y*
- *Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.*

*La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el Control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que se cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”.*

En cuanto a su origen, el financiamiento se puede clasificar en tres: público, privado y mixto. Sin embargo, en la actualidad el sistema que predomina es el mixto, en el que se mezclan tanto los recursos de origen público como los de carácter privado. Es principalmente en esta materia donde se necesita transparentar a los partidos políticos, ya que manejan cantidades exageradas de dinero, sin que la ciudadanía sepa en que gastan tales recursos, en buena medida pagados con nuestros impuestos.

Un problema con los partidos políticos, es que en ocasiones utilizan el financiamiento público para fines distintos a los establecidos por las leyes electorales. Se simulan préstamos para ocupar los dineros públicos para

financiar la compraventa de inmuebles y autos de lujo de amigos de los partidos políticos, o para el pago de artículos suntuarios e insumos de lujo.

Fiscalización y rendición de cuentas son los principales temas que deben transparentarse para que la ciudadanía crea un poco en nuestro sistema de partidos. Por el momento, los partidos políticos no están sujetos a la ley de transparencia y a los códigos electorales que se supone rigen sus actividades y su financiamiento sólo obedecen aquellas disposiciones que les convienen, lo cual ha desacreditado enormemente su labor democrática.

#### **2.4.2. SINDICATOS**

La Organización de los trabajadores dio realmente inicio a partir de la Revolución Industrial. Esto se derivó de la creciente explotación de los obreros y el excesivo afán de lucro de los dueños de los medios de producción. A través del movimiento asociativo buscaron nivelar la fuerza de su oponente y con ello estar en posibilidades reales para reclamar condiciones laborales más justas, sobre todo, con el ánimo de obtener un salario que fuese equitativo, jornadas laborales más cortas, y en términos generales, lograr un trato más humano por parte de los industriales.

El sindicalismo es producto de un movimiento social espontáneo, basado en la solidaridad social de los trabajadores, pues se dieron cuenta que su esfuerzo individual para lograr condiciones más justas de trabajo era infructuoso; sin embargo actuando grupalmente podrían presionar al patrón para obtener una respuesta favorable a sus demandas.

El proceso de Industrialización en México se produce con mayor auge durante la etapa del porfiriato. En ésta época fueron creadas las empresas manufactureras en nuestro país, en el ramo de hilados y tejidos, ferroviarias, mineras, entre otras y, aparejado a esto, surgió el proletariado industrial. El fenómeno asociativo, surge al mismo tiempo en que surge el desarrollo

industrial. Cabe señalar que el sistema cooperativo de consumo era más benéfico que el mutualista.

Para el maestro *Néstor de Buen*, el sindicato es: “*la persona social, libremente constituída por trabajadores o por patronos, para la defensa de sus intereses de clase.*”<sup>32</sup>

De conformidad con el artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo: “*sindicato es la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.*” El sindicato debe su origen a la vida social, ésta le impulsó y fortificó hasta lograr su pleno reconocimiento como institución jurídica, así como en el caso de la huelga. Es producto de un sentimiento de solidaridad con el firme propósito de la defensa de sus intereses comunes, esos intereses que los hacen iguales.

La finalidad del sindicato, en el derecho mexicano, según el autor *Juan Climent Beltrán* es: “servir de instrumento para la defensa de los intereses de los trabajadores, en las relaciones de trabajo obrero-patronales, lo que significa una actuación de carácter económico social para obtener reivindicaciones obreras y elevar la condición de vida de los trabajadores en un sentido amplio, que abarque las mejoras salariales, capacitación técnica, formación cultural, etc”.<sup>33</sup>

A partir del reconocimiento de su personalidad jurídica, el sindicato es un sujeto de derechos y obligaciones; sus estatutos le precisan sus órganos de dirección y de administración, le determinan su capacidad de acción y medios de financiamiento, señalan los requisitos de admisión, permanencia y retiro de sus afiliados. En su calidad de representante, debe dentro de sus fines, obtener del patrón mejores condiciones de trabajo; asimismo ante las autoridades administrativas en la defensa de sus intereses cuando crea que sus derechos son ignorados o conculcados. De manera accesorio, tiene el sindicato otras

---

<sup>32</sup> DE BUEN, Néstor, “Los trabajadores de Banca y Crédito”, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 72

<sup>33</sup> CLIMÉNT BELTRÁN, Juan B. “Derecho Sindical”. Editorial Esfinge, 2ª. Edición, México, 1999, p. 71, Cfr. AFANADOR NUÑEZ, Fernando. Op. Cit., p. 46

funciones y obligaciones sociales para con sus afiliados, como las de prestar socorro a sus miembros o las de procurar todas aquellas que faciliten el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de sus asociados.

Para el cumplimiento de sus fines, el sindicato cuenta con un patrimonio, entendido éste, como el conjunto de bienes y derechos de que es titular. Cabe decir, que la fuente principal de ingresos de un sindicato son las cuotas de sus afiliados.<sup>34</sup> Es por ello que, la razón económica es una de la que más afecta al corporativismo sindical, pues la libertad sindical y la declaratoria de inconstitucionalidad de las cláusulas de admisión y de exclusión terminan con una época en la que a través de dichos mecanismos, los trabajadores estaban sometidos al pago de su cuota en beneficio de sus líderes.

El movimiento asociativo de los empresarios es paralelo al movimiento obrero, inclusive hay quien se atreve a afirmar que primeramente se dieron las asociaciones de empresarios, y después de los trabajadores. Se ha dicho que ante la tensión de los intereses opuestos en las relaciones de trabajo, le era indispensable a la mano de obra contar con asociaciones organizativas de oficio y clase, pero por el contrario, los patrones no necesitaban tanto su colegiación con otros empresarios; y que por tanto, la organización profesional patronal era un fenómeno subsecuente a la organización colectiva obrera, que tenía como único objetivo resistir el progreso social.<sup>35</sup>

Lo que pudo determinar y consolidar este tipo de agrupaciones fue la interdependencia económica de los componentes de cada rama de la producción; cuyo objetivo preponderante era la defensa de sus intereses; sobre todo frente a la aparición del sindicalismo obrero, especialmente de los poderosos sindicatos que se fueron constituyendo.

Este movimiento no ha tenido tanta importancia, como lo ha tenido el movimiento obrero, pues si bien no deja de tener sus concreciones bien

---

<sup>34</sup> Cfr. ALONSO OLEA, Manuel y CASAS BAAMONDE, María Emilia, "Derecho del trabajo", 18ª Edición, Editorial Civitas, España; 2000. p. 558. De forma muy didáctica, Thomas Coloso y Arthur Eliot exponen las finalidades que persigue un sindicato, entre las cuales citan: social, política, pragmática, filosófica y económica. COLOSIO R. Thomas y BERKELEY, Arthur Eliot, "Negociación colectiva", Editorial Limusa, México; 1991, pp. 21 y ss.

<sup>35</sup> Cfr. RUPRECHT, Alfredo J. "Derecho colectivo del trabajo", UNAM, México; 1980, p. 140

avanzadas, los patrones han encontrado en otros organismos, conocidos como “cámaras” otras formas eficaces para la defensa de sus intereses. De ahí surge la idea para la creación de organizaciones como CONCAMIN y CANACINTRA.

El corporativismo laboral y sindical que prevalece en el país se fundó en las leyes, pero se estructuró por medio de la política de un régimen presidencialista autoritario, bajo el monopolio de la representación y la hegemonía cultural y política de un partido (PRI), lo que le permitió intervenir en casi todos los asuntos de las organizaciones sindicales y sociales y en las relaciones obrero-patronales. Se articuló a través de la creación de los sectores del partido (Confederación Nacional Campesina, CNC, Confederación de Trabajadores de México, CTM, y Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP).

Aunque el discurso oficial era a favor de la sindicación libre y plural, en la práctica esto distaba mucho de ser cierto. Realmente, lo que convenía al Estado era el control de las masas, tanto para fines político-electorales, como para que ya en el ejercicio del gobierno pudiera controlar los factores de la producción y así manejar las tensiones sociales.

El viejo sistema político funcionó sobre la base de mecanismos de control y participación que permitían intercambiar disciplina y lealtad a cambio de beneficios para los líderes de las organizaciones dedicadas a ese control (entre ellos, líderes sindicales). Con el colapso gradual que experimentaron esos mecanismos, el sistema fue convirtiendo y pervirtiendo dichos mecanismos, transformándolos en intercambios de extorsión y chantaje.

La falta de mecanismos institucionales que permitan el eficaz y transparente control de los dineros recaudados por los sindicatos han provocado la influencia de grupos de interés, el uso de dinero proveniente de organizaciones totalmente ajenas a la vida sindical, que tienen como fin principal, acceder al poder a través de las organizaciones obreras.

La fiscalización de los sindicatos debe ser una actividad permanente y no coyuntural, en donde se obligue a éstos y a su dirigencia a presentar informes

sobre sus ingresos, también sobre sus gastos; además de establecer la obligación para llevar verdaderas auditorías sobre sus recursos financieros con rigor técnico. Se puede mejorar y eficientar el sistema de fiscalización y de sanciones a quienes violen la normatividad relativa sus propias reglas de financiamiento. Otra medida que se propone es la divulgación y publicación masiva de las auditorías de los informes rendidos por la dirigencia sindical para que la opinión pública conozca sobre su real desempeño y funcionamiento, sin engaños ni mentiras.

Las decisiones dictadas por los Comisionados del Instituto, tienen tal trascendencia, que pueden aportar ideas a los legisladores para que México sea un impulsor de reformas en materia de transparencia y acceso a la información, es así, que las empresas públicas y privadas pueden solicitar información no reservada, pero también deberán expedirla a quien lo solicite. El IFAI es ya un ejemplo internacional en la materia, sus decisiones también son consultadas en otros países, aunque es un organismo público perfectible por el legislador.

## **CAPÍTULO III**

### **DIMENSIONES HISTÓRICAS DE LA EMPRESA PÚBLICA Y DE LA EMPRESA PRIVADA.**

#### **3.1. ORIGEN DE LA IDEA DE EMPRESA FAMILIAR, (PRODUCCIÓN SERIAL Y SURGIMIENTO DE LA CLASE ARTESANAL O BURGUESÍA)**

Por muchos milenios, el hombre careció de instrumentos indispensables para la producción, o en su caso, tales instrumentos eran sumamente rudimentarios, y se utilizaban para la caza y la pesca, como actividades que se desarrollaban para la mera subsistencia. Es obvio, que en aquellos tiempos, la idea de producción, empresa, acumulación de riqueza y moneda no existían, pues el hombre se asemejaba mucho a otros seres del reino animal, sin que se pudiera advertir una clara distinción. La estructura social apenas se ha organizado para realizar ciertas actividades en una colectividad, tales como la caza y la pesca. La escasez de los productos y la evolución del ser humano impide que los hombres pudieran vivir del trabajo y la producción de otros.

Pasaron los años, y el hombre descubrió la agricultura y la ganadería lo cual provocó una transformación importante en la sociedad primitiva. Es así como surge la primera división del trabajo. Las nuevas fuentes de la riqueza permitan que el hombre produzca más de lo que consume con lo cual surge el intercambio. La guerra y la ambición económica traen consigo la esclavitud, y así se empieza a utilizar la fuerza del hombre (sometidos) en beneficio de las clases privilegiadas. La familia se organiza alrededor del padre de familia, el propietario de la tierra, de los esclavos y del ganado. La mujer y los hijos quedan sometidos a la potestad del hombre, del padre. El cultivo de las tierras realizada por los esclavos hace mucho más productiva la actividad agrícola. Con el surgimiento de la propiedad privada surge un nuevo modelo de diferenciación social, a saber: entre quienes poseen muchos bienes y los que poseen poco o nada.

Las transformaciones indicadas determinaron la desaparición de ciertas formas de trabajo colectivo primitivo y aparece la sociedad esclavista, la célula económica de la cual es la familia-empresa. En este sentido, la familia es la unidad de producción en que el padre es dueño del tiempo, de los destinos y de la riqueza generada por la mujer, los hijos y los esclavos. Sus principales actividades son la agricultura, ganadería y el comercio. Por lo que hace a las relaciones socioeconómicas, las familias con mayor potencial productivo absorben a las que no lo tienen tanto; dicho en otras palabras, las familias más fuertes absorben a las más débiles. Es en ese momento en que se desarrolla un sistema jurídico de préstamos y el incumplimiento en el pago traía aparejada la interdicción de los deudores, quienes quedaban sometidos a la potestad del acreedor. Este sistema aunado con el de los prisioneros de guerra eran la principal fuente de esclavitud, lo cual provocó un sistema de división del trabajo en el que se fueron especializando varios oficios.

Pero el sistema esclavista tuvo su declive por la terrible e injusta desigualdad social, que se suma a la necesidad de las potencias de iniciar nuevas guerras para someter a un mayor número de hombres para saciar sus sueños de grandeza. El levantamiento de los esclavos y la rebelión de los pueblos bárbaros acabaron con ese sistema tan terrible que privó durante varios siglos.

Inicia una nueva etapa económica en la que se hace un nuevo reparto de la tierra. Surge el señor feudal, quien da su tierra a trabajar a los campesinos, quienes tras el pago de un tributo (parte de la cosecha) trabajaban la tierra para obtener su propio sustento y el de su familia. Alrededor de los castillos y los conventos y en el cruce de los caminos surgen los mercados, se desarrollan las ciudades y dentro de ellas se asientan artesanos y productores individuales. Estos se agrupan con el propósito de tener un control de los precios, llevar un control de la calidad de los productos y la regulación de los oficios.

La complejidad de la vida social y económica de los feudos provocó el aumento del tributo a los campesinos, quienes ya no estaban de acuerdo con el régimen impuesto. La situación de miseria de los campesinos provocó su migración a las ciudades en busca de trabajo y de libertad, de tal suerte que disminuye la

productividad del campo y aumenta la oferta de mano de obra en las ciudades. El fenómeno de la competencia transforma la naturaleza de los gremios quienes se solidarizan para impedir que nuevos artesanos desarrollen su actividad dentro del sitio que ellos acaparan. Así las cosas, los gremios se convierten en un factor que impide el desarrollo industrial.

La situación tan triste de campesinos y artesanos, así como las trabas que la pequeña burguesía enfrentó para el desarrollo libre de actividades comerciales e industriales dentro del régimen feudal, provocaron las revoluciones burguesas que pugnaron por la propiedad de la tierra, desaparición de la propiedad feudal, la desaparición de los gremios, la libertad de trabajo y el desarrollo libre de las formas de producción.

Durante este periodo surge una nueva fuerza social, se transforma el sistema artesanal, pues los artesanos que en un principio trabajaban por encargo del cliente ahora se dedican a producir por su propio riesgo para un mercado pequeño pero que aún les permite la obtención de buenas ganancias. Además algunos de esos artesanos se dedicaron al comercio, especialmente el transmarino con lo cual consiguen las primeras acumulaciones de capital. Junto al comercio se desarrollan algunos sistemas de préstamo y de seguro, surgen los primeros bancos y una clase económica sumamente poderosa. En esta época tiene lugar la empresa agrícola; De hecho, las comunidades religiosas fueron quienes hicieron surgir las grandes empresas agrícolas, mientras que en las ciudades se observa el auge de la empresa artesanal, de tal suerte que de las citadas formas de empresas se pasa a la empresa propiamente capitalista.<sup>1</sup> La empresa artesanal se llegó a caracterizar por los siguientes elementos:

- Producción de artículos de buena calidad; y
- El desarrollo de una política de variedad de precios.<sup>2</sup>

El uso de la palabra empresa es común en materia económica, incluso jurídica. Por ella se entiende una idea que cambia en el tiempo y el espacio; sin

---

<sup>1</sup> Cfr. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, "Tratado de sociedades mercantiles", Editorial Porrúa, México; 2001, pp. 959 a 961

<sup>2</sup> Íbidem, p. 964

embargo, siempre mantiene algunos elementos que le han acompañado a lo largo de la historia. Estos elementos son la utilización de mano de obra ajena; es decir, el uso del talento de terceros a quienes se incorpora mediante el pago de una renta (salario) a fin de producir bienes a favor del dueño de los medios de producción. Otro elemento, no menos importante que el anterior es la utilidad, pues mediante la explotación de una empresa se buscan beneficios económicos para el dueño.

En materia jurídica el concepto de empresa es un poco más complicado, ya que a diferencia de las sociedades mercantiles, ésta carece de personalidad jurídica y consecuentemente, de todos los atributos que les son inherentes. Son los tratadistas del derecho mercantil y laboral quienes principalmente se abocan al estudio de la empresa y de sus elementos.

En virtud de lo anterior, la elaboración de un concepto jurídico de la empresa resulta una tarea bastante complicada. Todos sabemos que para definir un objeto, en primer lugar debemos observarlo y encontrar sus elementos fundamentales, es decir, aquellos que le dan su propia connotación y singularidad. Pero la empresa es un objeto tan flexible, variable tanto en número de elementos como en su calidad.

De acuerdo al *Diccionario de la Academia Española*, en su acepción jurídica, la empresa es concebida como "*Casa o Sociedad Mercantil o Industrial fundada para emprender o llevar a cabo acciones, negocios o proyectos de importancia.*" Digamos que la acepción del referido diccionario es poco técnica ya que la empresa puede revestir formas distintas a las previstas por las leyes mercantiles. Así por ejemplo, podemos citar el caso de un despacho de abogados, contadores o arquitectos que se constituyen como sociedades civiles, sin que ello signifique que no persiguen fines de lucro.

El autor *Mario de la Cueva* es uno de los juristas más reconocidos del Derecho del Trabajo y transcribe la definición clásica de empresa que proponen los profesores *Hueck – Nipperdey* y *Paul Durand*, quienes en su opinión lograron diferenciar entre lo que se debe concebir como empresa y establecimiento.

Para Hueck, “la empresa es la unidad de los elementos personales, materiales e inmateriales, destinada a realizar la finalidad que se propone alcanzar el empresario”.<sup>3</sup> Esta unidad carece de personalidad jurídica, por lo tanto de patrimonio propio y sin embargo, utiliza bienes para cumplir con la finalidad de la producción de riqueza.

Para el profesor Durand, “la empresa es la unidad económica de producción. El establecimiento es la unidad técnica de producción”.<sup>4</sup> A pesar de ello, el esfuerzo es insuficiente para aclararnos lo que se debe entender por empresa, y distinguir sus elementos esenciales.

Para los efectos de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, su artículo 16 define a la empresa como “la unidad económica de producción de bienes o servicios”; esto es, a toda negociación donde se fabrican mercancías o en su defecto se producen servicios como en el caso de los Bancos, oficinas de profesionistas, hoteles, entre otros. A diferencia del establecimiento, mismo que es concebido como la sucursal, agencia o local que forma parte de la empresa y contribuye con los fines del negocio principal.

La empresa es una unidad jurídica (sui géneris) y de producción en la que el empresario corre el riesgo de invertir su capital y organizar los factores de la producción para el cumplimiento de los fines económicas para la cual fue creada la empresa. Por tanto, capital, tierra, trabajo y organización son los elementos fundamentales de toda empresa.

Durante el siglo XVIII Inglaterra era una sociedad predominantemente agraria y con una base artesanal de la producción, en virtud de lo cual, su transición al maquinismo fue muy compleja.

México es una economía en desarrollo o subdesarrollada, como le califican los economistas, cuya regulación debe considerar que coexisten dos realidades

---

<sup>3</sup> Autor citado por CUEVA, Mario De la, “El nuevo derecho mexicano del trabajo”, Tomo I, 12ª edición, Editorial Porrúa, México; 1990, p. 169

<sup>4</sup> Ídem, p. 169

bien distintas, a saber: la industria familiar y artesanal y la gran empresa. Las PYMES son las que sostienen la economía mexicana, aunque se debe tomar en cuenta la aportación de la gran industria farmacéutica, refresquera, de los bancos, de la construcción, los medios masivos de comunicación, telecomunicaciones entre muchas otras. Es por ello que la regulación comercial mexicana debe ser objetiva y subjetiva, porque incluye los actos de comercio aislados sin importar quien los desarrolla, y los contratos de empresa, es decir, los celebrados por sujetos de derecho comercial o mercantil.

### **3.1.1. REVOLUCIÓN INDUSTRIAL**

*Adam Smith* es uno de los autores de mayor influencia en la época del maquinismo. Su libro titulado “La riqueza de las naciones” aparece en el año de 1776. El desarrollo industrial en los países europeos era desigual, ya que mientras en Inglaterra ya comenzaba la producción a gran escala y la sustitución de los pequeños talleres familiares por la gran industria textil, en Francia aún no tenía lugar. En el año de 1789 Say advirtió que en Inglaterra el maquinismo ya estaba en pleno desarrollo, mientras que en Francia inicia para el año de 1815; sin embargo, la expansión de la industria fue enorme, pues tan sólo cuatro años después en aquel país ya trabajaban 220 fábricas de hilados y tejidos, equivalente al 20% de la producción inglesa y veinte años después, la cifra llegaría a duplicarse.<sup>5</sup>

*David Landes*, escribe lo siguiente: “El término “revolución industrial” suele referirse al complejo de innovaciones tecnológicas que, al sustituir la habilidad humana por la maquinaria, y la fuerza humana y animal por energía mecánica, provoca el paso desde la producción artesana a la fabril, dando lugar así al nacimiento de la economía moderna.”<sup>6</sup>

Si bien es cierto, la revolución industrial nació en la Gran Bretaña, esta se extendió a otros países de Europa, como Bélgica, Alemania y Francia así como a los Estados Unidos de América. Sin embargo, en un inicio, el primero

---

<sup>5</sup> Cfr. GÓMEZ GRANILLO, Moisés, “Breve historia de las doctrinas económicas”, Editorial Esfinge, México; 1991. pp. 69 y 70

<sup>6</sup> Varios autores, “La empresa en la historia de España”, Civitas, España; 1996. p. 61

de los citados se convirtió en el primer productor de bienes en todo el mundo. Durante buena parte del siglo XVIII Londres se había convertido en el centro de una compleja red industrial y la plataforma de exportación de innumerables productos con lo cual se fomentó la industrialización. El incremento de la exportación y el aumento de la actividad comercial favorecieron el desarrollo de la economía. Los ingresos obtenidos por la exportación de productos manufacturados permitían la importación de las materias primas necesarias para seguir produciendo. La experiencia industrial obtenida incrementó el comercio interno; las utilidades fueron invertidas en buena medida en el desarrollo de nuevas industrias que favorecieron la dinámica del proceso industrializador.

En la opinión de *Arnold Toynbee*, las principales características de la revolución industrial son:

- El uso de materias primas nuevas;
- La utilización de nuevas fuentes de energía;
- La invención de máquinas novedosas que permitieron el aumento de la producción con menor esfuerzo físico;
- Una nueva forma de organización del trabajo;
- Desarrollo importante en los sistemas de transporte y comunicaciones;
- Aplicación creciente de los conocimientos científicos y tecnológicos a la industria.<sup>7</sup>

Los cambios anotados trajeron consigo el incremento en el uso de recursos naturales y la producción a gran escala, lo cual repercutió en esferas meta industriales y socioeconómicas, tales como:

- Una mejora en la producción agrícola;
- Una mejor distribución de la riqueza; la decadencia de la agricultura como fuente de riqueza que sucumbe ante el incremento de la industrialización y el incremento del comercio internacional;
- Cambios políticos derivados del cambio del poder económico;

---

<sup>7</sup> Cfr. GUTIÉRREZ PANTOJA, Gabriel, "Historia del pensamiento económico", Oxford University Press; México; 2004, p. 157

- Cambios sociales entre los que se destacan el incremento de la población en las ciudades, el desarrollo de la clase trabajadora y la aparición de nuevos modelos de autoridad;
- Transformaciones culturales como aquel trabajador que ha dejado de usar las herramientas manuales del taller artesanal y se ha especializado en la operación de maquinaria.<sup>8</sup>

La revolución industrial no sólo significó la implementación de los modernos procesos tecnológicos en la producción de bienes, sino que además trajo consigo nuevos métodos de organización industrial. Para comenzar se debe considerar el aumento en el tamaño del sitio en que se realizaban los trabajos, por lo que los antiguos talleres fueron sustituidos por las naves industriales y las fábricas. A partir de aquel momento las funciones de cada una de las partes de la industria comenzaron a definirse. Así por ejemplo, el empresario era el encargado de aportar los medios de producción y vigilar que se aprovecharan correctamente, de contratar la mano de obra y distribuir el producto terminado. El obrero aportaba su mano de obra, su conocimiento, surgiendo una relación entre el patrón y éste por virtud del pago de un salario y el trabajo desarrollado al que se añadía la disciplina. Es verdad que la disciplina en las labores productivas siempre ha existido, pero a partir de la maquinización, la industria requería otro tipo de disciplina sobre los obreros, ya no se podía ser tan laxo, hubo que añadir presión a la relación laboral. Otra característica consistía en la especialización de las labores productivas, dando lugar a la división del trabajo.

Tratándose de la empresa fabril, bajo el anterior esquema, las actividades se dispersaban y se llevaban a cabo técnicas manuales. Una vez aplicada la tecnología a la industria de las telas; el trabajo se comenzó a desarrollar en un sólo sitio, así es, en las naves industriales, y se cambian los telares manuales por los de naturaleza mecánica.

En la opinión del autor *Carles Sudria*, los factores que principalmente influyeron en el nacimiento de la empresa industrial son:

---

<sup>8</sup> Cfr. Ídem, p. 157

- La situación previa a la industrialización;
- Las condiciones de producción derivadas de las innovaciones tecnológicas;
- La demanda de bienes y servicios;
- Las dotaciones de recursos naturales;
- Factores institucionales.<sup>9</sup>

A pesar de la mecanización, ello no significaba que se supliera la mano del hombre por la utilización de las máquinas. Aunque algunas etapas de los procesos productivos eran realizados por la tecnología, en algunas otras era necesaria la intervención de trabajadores especializados, como artesanos, carpinteros, herreros. Sumado a ello, se necesitaba gente con capacidad y conocimientos técnicos para la reparación de las máquinas y evitar que una falla trajera consigo el desfasamiento del proceso productivo. En ese orden de ideas, la disponibilidad de mano de obra calificada era uno de los elementos fundamentales para la industrialización.

Otro elemento de enorme importancia consistió en la acumulación de conocimientos en materia de distribución y comercialización de los productos manufacturados. En ocasiones se comete el error de otorgarle mayor preeminencia a la producción, cuando el conocimiento de los mercados, la preferencia de los consumidores, la construcción de relaciones comerciales son igualmente importantes, pues no tiene caso alguno producir bien y a bajo costo si no se buscan los mercados de potenciales consumidores. La colocación del producto es igual o más importante que su adecuada fabricación. Los elementos a que nos hemos venido refiriendo son susceptibles de acumulación y transmisión, por lo que aquellos que los hubiesen adquirido tenían una gran ventaja frente a sus competidores.

En virtud de lo dicho, la maquinización no era suficiente para el éxito de la nueva industria, sino que además era necesaria una nueva organización

---

<sup>9</sup> Cfr. Varios autores, “La empresa en la historia de España”, Civitas, España; 1996, p. 63

interna en los procesos productivos, y contar con una red de comercialización lo bastante amplia como para introducir su producto en el mercado..

La transición a la mecanización fue paulatina, y se dio de una forma heterogénea, ya que algunos conocimientos técnicos le dieron ventajas a ciertos grupos industriales, y les facilitaron la entrada a la industrialización. En algunas regiones del mundo prevaleció el sistema del pequeño artesano conviviendo con la nueva organización productiva. Incluso, no siempre una persona rica se convertía en empresario por la adquisición de tierras y medios de producción, ya que en algunos casos, la organización de algunos artesanos y talleres familiares dieron lugar al nacimiento de una industria de mayor tamaño.<sup>10</sup>

En buena medida, el éxito de la empresa industrial se debió al incremento de la productividad que el maquinismo hizo posible; y este incremento se pudo deber a los siguientes factores:

- Una nueva organización del trabajo;
- La introducción de maquinaria ahorradora de trabajo; y
- La adopción de métodos ahorradores de materias primas;
- La división del trabajo.

Es digno de tomarse en cuenta que las primeras empresas industriales fabricaban productos tradicionales pero a través de nuevos procesos productivos, es decir, que el uso de máquinas para la producción no trajo consigo de manera necesaria la fabricación de nuevos satisfactores.

Por otro lado que los recursos naturales y su utilización den la producción a gran escala tuvieron un impacto. En algunos países, estos recursos no era problema adquirirlos, inclusive se pensaba en los mercados internacionales para su obtención. Lo cierto es que los países importadores de recursos naturales debían pagar por ellos un precio demasiado alto. En ese orden de ideas, los países mejor dotados de materias primas y bien tecnificados tenían

---

<sup>10</sup> Cfr. *Ibíd.*, pp. 63 a 66

considerables ventajas frente a los que debían importar sus materias primas y su desarrollo industrial menos avanzado.

Con la llegada del maquinismo y su evidentes beneficios a la industria y la mejora de los precios de los artículos también vino el problema del desempleo, pues los viejos talleres artesanales tuvieron que cerrar sus puertas y sus dueños ponerse a las órdenes de los grandes capitalistas para la obtención de un empleo apenas suficientemente pagado para subsistir. La ley de la oferta y la demanda en la mano de obra abarató el salario de los trabajadores, mientras que los industriales concertaban acuerdos a fin de evitar que la clase obrera pudiera mejorar sus condiciones de contratación. Incluso se llegó al absurdo de penalizar a los trabajadores ausentistas y abstencionistas, por montos mayores de los daños por ellos producidos por su falta.

Otros factores relevantes fueron el marco legal y el entorno cultural. Sin lugar a dudas, el marco jurídico es un elemento decisivo para el fomento de la inversión y de la productividad. Recordemos que las ideas liberales impactaron la regulación de las figuras jurídicas de tal suerte que la desigualdad entre patrones y trabajadores se hizo aún más notoria. Dicho en otras palabras, la igualdad formal se veía seriamente trastocada ante la desigualdad real de clases económicas.

Por lo que hace al aspecto cultural, también impacta notablemente en el desarrollo industrial; así por ejemplo, en una sociedad donde imperan valores aristocráticos, el notorio desprecio al trabajo y a las personas que viven de su esfuerzo, donde tampoco parece importar el medio ambiente, habrá de desarrollarse la industria de una forma distinta a aquellos países en donde se advierte un espíritu de igualdad, en que el gobierno se preocupa por su gente, y en esta última se advierte un espíritu de solidaridad, sin importar nivel cultural, raza, religión y sexo.

### **3.2. SURGIMIENTO DE LA EMPRESA FABRIL Y DESARROLLO DE LAS CORPORACIONES MERCANTILES.**

El ilustre doctrinario *Mario Bauche Garciadiego* afirma que el derecho mercantil nació con un carácter eminentemente subjetivo, que únicamente se aplicaba a los miembros de los gremios y corporaciones mercantiles. Sin embargo, con el paso de los años, el llamado derecho de los comerciantes se fue expandiendo, se difundió a tal grado que la subjetividad que le caracterizaba, por fin se volvió objetivo a través del Código de Comercio de Napoleón en el año de 1808.

Vale la pena señalar que el Código de Comercio de 1890 surgió en el auge del liberalismo económico, jurídico y político, pero que se basó en el Código Napoleónico. En este ordenamiento se considera a la figura del comerciante solamente en función del acto de comercio, aunque el mismo ordenamiento sería aplicable a los comerciantes colectivos independientemente de que realizaran o no actos de comercio.

La exposición de motivos del Código de Comercio español de 1885, a la letra decía:

*“Mientras el Código de 1829 parece ser el código propio y peculiar de una clase de ciudadanos...el actual... se fija principalmente en la naturaleza de los actos o contratos, para atribuirles o no la calificación de mercantiles, con independencia de las personas que en ellos intervienen.”*<sup>11</sup>

El Código de Comercio italiano de 1882 siguió la misma tendencia durante el siglo XIX, pero al unificarse las ramas de derecho civil y mercantil en el nuevo ordenamiento de 1942, influenciado el legislador italiano por la doctrina de connotados tratadistas de la época, se desprendió de su carácter objetivo para volver a lo subjetivo, y a partir de aquel momento introdujo la figura de la empresa.

Una de las formas jurídicas más socorridas para la creación de empresas fue la sociedad anónima, ya que mediante esta figura era posible la reunión de

---

<sup>11</sup> BAUCHE GARCIADIEGO, Mario, “La empresa; nuevo derecho industrial, contratos comerciales y sociedades mercantiles”, 2ª edición, México; 1983. p. 12

grandes capitales necesarios para la explotación de la minería, el petróleo, los transportes terrestres y marítimos.<sup>12</sup>

Tras el desarrollo de las sociedades comerciales, especialmente las de responsabilidad limitada y la sociedad anónima; el fenómeno de las concentraciones de empresas; la sindicalización obligatoria para la defensa de los intereses de los trabajadores, la protección y reconocimiento de ciertas formas de acaparamiento, los monopolios, el proteccionismo estatal y la lucha de los mercados nacionales y el internacional surge el nuevo derecho comercial dentro del cual, la empresa ocupó un lugar preponderante, en que los factores de la producción se combinan para la obtención de ganancias.

Al ser la empresa una figura fundamental en la nueva codificación italiana resulta lógico haberse regulado ampliamente la figura del empresario, su organización, su hacienda, sus auxiliares, la regulación laboral las normas relativas a la quiebra, la liquidación y la administración.

Nuestro Código de Comercio de 1890 nombra en algunas disposiciones a la empresa, como en el caso del artículo 75 en que se citan: empresas de abastecimientos y suministros, empresas de construcciones, empresas de manufacturas, empresas de transportes, empresas de turismo, empresas editoriales, empresas de comisiones, etc.<sup>13</sup>

Como lo afirma el doctrinario *Bauche Garciadiego*, el sistema de empresas vino a sustituir a las pequeñas negociaciones, a los talleres y a los pequeños artesanos y comerciantes. Las necesidades crecientes de una población ávida de consumir requieren de la unión de grandes capitales, de la fabricación de instrumentos para la producción de bienes a gran escala, la contratación de mano de obra y lograr colocar los productos en el mercado con el propósito de obtener mayores ganancias.

---

<sup>12</sup> Cfr. PALACIOS LUNA, Manuel R., "El derecho económico en México", Editorial Porrúa, México; 1996, p. 55

<sup>13</sup> Cfr. BAUCHE GARCIADIEGO, Mario, Ob. Cit., pp. 12 y 13

La empresa capitalista no se conforma como la artesanal con crear los medios apenas necesarios para la subsistencia. Surge como un instrumento de conquista que potencializa la producción, que busca el crecimiento continuo así como la obtención gradual de mayores beneficios. A partir de aquel momento, la empresa deja de ser el objeto de relaciones cercanas entre el empresario y los trabajadores para convertirse en un ente complejo, que se basa en una determinada organización financiera, la tenencia de talleres, tiendas y almacenes donde trabajan miles de personas.

La acumulación de capital produce mayores beneficios y este beneficio a su vez retroalimenta y provoca mayor acumulación de capital. Si a ello se le suma la necesidad de aumentar los beneficios, se aumenta el capital necesario para la obtención de maquinaria y materias primas. Tras la competencia en un mercado cada vez más concurrido, tienden a desaparecer las empresas que demuestran menos capacidad financiera, se fusionan las empresas más grandes para lograr superioridad técnica, financiera, para dar un mejor servicio y lograr la preferencia de los consumidores. En este orden de ideas, las empresas mejor armadas, más organizadas. Ello no significa que este tipo de empresas no tenga sus propios inconvenientes como lo es la complejidad de su estructura y organización, el ordenamiento de la producción y la vida azarosa de cualquier empresa que pretende obtener un sitio dentro de un mercado cada vez más competido.

La empresa es producto del ingenio del hombre, no es una entidad que brota de la naturaleza; es una obra del intelecto humano. Este esfuerzo de los hombres se materializa en distintas obras, y la empresa es una de las de mayor trascendencia social y económica. La empresa se dedica a la producción y distribución de bienes y servicios, sin la cual no sería posible concebir la economía a gran escala basada en la división del trabajo.<sup>14</sup>

Además de los seres humanos existen otras entidades que han sido tratadas por el derecho como personas jurídicas. Existen las personas *sigularis* (personas físicas) y otras de naturaleza más compleja, denominadas personas

---

<sup>14</sup> Cfr. *Ibíd.*, Ob. Cit., pp. 19 y 20

colectivas – mejor conocidas como personas morales - . Las personas colectivas son ciertas entidades (normalmente agrupaciones de individuos) a las cuales el derecho reconoce como una sola entidad para que actúe como tal en la vida jurídica.<sup>15</sup>

La sociedad anónima es normalmente el tipo legalmente más elaborado de todas las sociedades mercantiles, que ejerce una gran atracción hacia los juristas para el estudio de sus instituciones. Por esta virtud es que dentro del desarrollo de las legislaciones de diversos países acontece que una institución jurídica primero se aplica solo en relación a la sociedad anónima y después se hace extensiva a otro tipo de sociedades. Bajo esta circunstancia, la sociedad anónima sirve de vanguardia en la innovación de instituciones legales.<sup>16</sup>

Es así, que hemos visto en el presente capítulo el desarrollo de las transiciones, en distintas épocas y lugares, de la necesidad de migrar de una empresa pública a la privatización, el impacto económico, lo cual aterriza la idea para dar paso, en las siguientes páginas, de algunos procedimientos del actuar de estas corporaciones.

---

<sup>15</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM “Diccionario jurídico mexicano”, Ob. Cit., p. 2396

<sup>16</sup> Cfr. FRISCH PHILIPP, Walter, “Sociedad anónima mexicana”, 3ª edición, Editorial Oxford University Press. México; 1994, p. 68

## **CAPÍTULO IV**

### **LA EMPRESA PRIVADA Y EL DISEÑO DE ESQUEMAS, MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA COMPETITIVIDAD EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN.**

#### **4.1. EL ISO.**

La calidad es un criterio que buscan los negocios y los clientes por igual, así como el que despacha la gasolina, el que produce un vaso, quien ofrece un servicio, etc. No importa si la empresa le denomina Gestión de Calidad Total, Control de Calidad Total o de alguna forma análoga; todos los programas de este tipo apuntan a mejorar los procesos operativos, productos y servicios. Si bien es cierto, este control de la calidad de los procesos productivos parece novedoso, ya tiene algunas décadas, por lo que su beneficio ya ha podido ser medido y cuestionado por algunos.

Bajo la expresión ISO 9000 se conoce a un sistema que implica un conjunto de normas sobre calidad y gestión de calidad, establecidas por la Organización internacional para la estandarización (ISO). El sistema se compone por representantes de normas nacionales de más de 100 países, cuyo objetivo es promover el intercambio de productos y servicios en todo el mundo y fomentar la cooperación mundial en las áreas intelectual, científica, tecnológica y económica. En virtud de lo cual, se puede pensar que tiende a la homologación de la calidad en los procesos productivos a nivel mundial, como un fenómeno propio de la globalización económica.

Se pueden aplicar en cualquier tipo de empresa orientada a la producción de bienes o servicios. Las normas prevén las guías y herramientas específicas de implantación, como los métodos para las auditorías. El ISO 9000 especifica la manera en que una empresa u organización productiva opera:

- estándares de calidad,
- tiempos de entrega y

- niveles de servicio.

Las empresas que implementan este tipo de certificación obtienen entre otras, las siguientes ventajas:

- Monitorizan los principales procesos,
- Aseguran su efectividad,
- Mantienen registros de gestión, procesos y procedimientos,
- Mejoran la satisfacción de los clientes o usuarios ,
- Mejoran continuamente sus procesos productivos,
- Reducen las incidencias de producción o prestación de servicios.

Este tipo de normas de calidad tienen su génesis en el año de 1987, en Inglaterra. Lo que significa que aquel país Europeo siempre esta a la vanguardia en la calidad productiva, incluso, desde la vieja revolución industrial, tal y como lo vimos en el aspecto histórico de la tesis que se escribe. Sin embargo, con el paso de los años, los sistemas de certificación se han adecuado a distinto tipo de organizaciones, tanto productivas, como no productivas.

Las normas ISO 9000 del año 1994 estaban principalmente dirigidas a organizaciones que realizaban procesos productivos (empresas de bienes) y, por tanto, su implantación en las empresas de servicios planteaba muchos problemas, como en el caso de despachos de arquitectos, contadores, abogados, etc. Esto trajo consigo la idea de que son normas excesivamente burocráticas.

Con la revisión realizada en el año 2000, se consiguió una norma mas flexible, adecuada para organizaciones de todo tipo, aplicable sin problemas en empresas de servicios e incluso en la Administración Pública, pues, las oficinas de gobierno, son susceptibles de control de calidad. Vale la pena que se diga que en países subdesarrollados, como es el nuestro, la burocracia brinda un pésimo servicio, y la sociedad se encuentra a disgusto con su desempeño.

Para obtener la certificación ISO 9000, una empresa debe cumplir con ciertas normas de garantía de calidad en sus operaciones, de conformidad a las exigencias impuestas por la norma y auditadas por un organismo de certificación externo. Vale la pena indicar que es el sistema de garantía de calidad el que logra la certificación, no el bien o servicio en si. Razón por la cual, una certificación ISO 9000 indica a los potenciales clientes que la empresa certificada ha implementado un sistema tendiente a garantizar que cualquier producto o servicio que produzca o distribuya cumple con las normas internacionales de calidad. Estos certificados indican que una organización es perfectamente capaz de cumplir las necesidades y requisitos de sus clientes de manera planificada y controlada. Pero no garantiza que los productos o resultados del trabajo de la organización presenten el máximo nivel posible de calidad, que dicho en otros términos, se debe decir que la certificación califica el proceso no e producto final.

Las normas ISO 9001 o ISO 9002 son prácticamente idénticas; sin embargo, la primera se aplica a las empresas que se dedican al diseño de productos o servicios y también a su producción o implementación. La segunda, simplemente excluye el elemento de diseño de un modelo similar para garantía de calidad e incluye los demás aspectos.

#### FAMILIA ISO 9000

<b>NORMA</b>	<b>AÑO</b>	<b>CONTENIDO</b>
8402	1986	Gestión y aseguramiento de la calidad
9000	1987	
9000-1	1987	Norma para la gestión y aseguramiento de la calidad - Parte 1
9000-2	1993	Norma para la gestión y aseguramiento de la calidad - Parte 2
9000-3	1991	Norma para la gestión y aseguramiento de la calidad - Parte 3

9000-4	1993	Norma para la gestión y aseguramiento de la calidad - Parte 4
9001	1987	Sistema de calidad
9002	1987	Sistema de calidad
9003	1987	Sistema de calidad
9004-1	1987	Gestión de la calidad y elementos del sistema de calidad - Parte 1
9004-2	1991	Gestión de la calidad y elementos del sistema de calidad - Parte 2
9004-3	1993	Gestión de la calidad y elementos del sistema de calidad - Parte 3
9004-4	1993	Gestión de la calidad y elementos del sistema de calidad - Parte 4
9004-5	PC	Gestión de la calidad y elementos del sistema de calidad - Parte 5
9004-6	PT	Gestión de la calidad y elementos del sistema de calidad - Parte 6
9004-7	PNI	Gestión de la calidad y elementos del sistema de calidad - Parte 7
9004-8	NP	Gestión de la calidad y elementos del sistema de calidad - Parte 8
PC = Proyecto de comité ; PT = Proyecto de trabajo		
10011-1	1990	Lineamientos para auditar sistemas de calidad- Parte 1
10011-2	1991	Lineamientos para auditar sistemas de calidad- Parte 2
10011-3	1991	Lineamientos para auditar sistemas de calidad- Parte 3
10012-1	PT	Requerimiento de aseguramiento para equipos de medición

10013	PNI	Lineamientos para la elaboración de manuales de calidad
10014	PT	Aspectos económicos de la calidad
10015	NP	Educación continua y lineamientos para la capacitación

No obstante, existen otras normas que se han creado para la certificación de empresas especializadas, como aquellas que se dedican a la industria automotriz, o la materia ambiental.

Un número considerable de empresas dedicadas a la programación han creado paquetes de software computacionales para guiar a las empresas con miras a obtener la certificación, en el proceso de creación, documentación y certificación de su sistema de calidad. Incluso, algunas de ellas, ofrecen copias gratuitas o de demostración. Es decir, crean un programa que te lleva de la mano para conseguir la anhelada certificación de calidad, lo cual habrá de redundar en beneficio de la empresa, en la mejora de sus procesos internos, y eventualmente en el aumento de la productividad, en la obtención de más y mejores clientes y el aumento de las utilidades de la empresa.

Aquella empresa u organización productiva que pretenda obtener una de las múltiples certificaciones existentes, hoy en día deberá:

- Redactar un manual de calidad para describir su sistema de calidad,
- Documentar la manera en que se realiza el trabajo en su organización,
- Diseñar e implementar un sistema que evite la duplicación de problemas,
- Identificar las necesidades de capacitación del personal,
- Calibrar el equipo de medición y de prueba,
- Capacitar al personal sobre la forma en que funciona el sistema de calidad,
- Planificar y realizar inspecciones de calidad o auditorías internas,

- Cumplir con otros requerimientos de la norma, de acuerdo a aquella que se elija para el tipo de empresa u organización productiva de que se trate.

Hay quien opina que cumplir la mayoría de estos requisitos no constituye un obstáculo serio para la empresa u organización técnica que pretenda obtener la certificación. En una organización eficaz lo único que se requiere suele ser registrar por escrito y de manera formal la forma en la que opera habitualmente. Sin embargo, el cumplimiento de algunos de los requisitos específicos de garantía de la calidad requiere casi de manera inevitable un trabajo adicional; como por ejemplo: la introducción de nuevas actividades y procesos, un control de documentos, las auditorías internas e intervenciones sistemáticas de corrección.

El certificado de calidad correspondiente únicamente puede ser emitido por un organismo de certificación acreditado y externo. Necesariamente, el citado organismo deberá practicar una “auditoria de evaluación previa” para identificarlas distintas áreas de incumplimiento, de modo que pueda corregirlas antes de la “auditoria de certificación”.

Es importante que se indique que un certificado de registro ISO 9000 tiene vigencia limitada; lo cual significa que no se trata de un acto con efectos permanentes, toda vez que tiene validez por un periodo de tres años y el organismo de certificación tiene la facultad para realizar auditorias cada 6 meses para garantizar que la empresa continúa cumpliendo con la norma.<sup>1</sup>

Ahora bien, los principales inconvenientes que trae consigo la implementación de un sistema de certificación que se pueden citar son:

- Los elevados costes de implantación,
- traducidos en tiempo,
- documentación y
- dinero empleados,
- medición de su rentabilidad.

---

<sup>1</sup> <http://www.aico.org/aico/Portals/51/Qu%c3%a9%20es%20ISO%209000.doc>

## 4.2. HEAD HUNTERS

### (VALUACIÓN DE CAPACIDADES PARA LA DESIGNACIÓN GERENCIAL)

La experiencia profesional es muy importante, pero también lo es la capacidad de identificar el talento; esta actividad desarrollada a manera de una profesión busca impulsar a la gente a desarrollarse de la mejor forma posible.

Un *head hunter* es contratado por ciertas empresas, para puestos difíciles de encontrar o con capacidades y habilidades específicas. Un *head hunter* recibe búsquedas que la empresa no pudo encontrar previamente; es la persona en quien confían para encontrar a la persona más adecuada al puesto o lugar que la empresa contratante necesita para el desarrollo de sus programas comerciales y/o productivos.

El *head hunter* generalmente está enfocado a la búsqueda de profesionistas con un alto perfil académico y de alto desempeño (a los mejores profesionales para ocupar puestos estratégicos). Las empresas multinacionales pagan a las empresas de reclutamiento por encontrar talento que ya haya demostrado que puede ser exitoso en el mundo de los negocios, lo que suele ser muy complicado, ya que este tipo de elementos, normalmente ocupan cargos directivos en las empresas más importantes, quienes no los sueltan por nada, ya que han demostrado su alta rentabilidad.

El *head hunter* busca talento para nuevos puestos así como candidatos que puedan sustituir a un ejecutivo de cualquier nivel que no se ha alineado a la estrategia y resultados de la empresa. Ello significa que las personas pueden reunir cierto perfil profesional (alto por supuesto) y sin embargo, para los fines que persigue la empresa solicitante, no sea el candidato idóneo.

Una vez que ha analizado y conocido perfectamente al cliente (empresa solicitante) y entendido cuál es el perfil del candidato que necesita buscar, un *head hunter* tiene a bien realizar el proceso que a continuación se detalla:

Investiga profundamente el mercado e identifica empresas con candidatos potenciales interesantes y adecuados a la posición vacante;  
Identifica dentro de esas empresas a los candidatos con alto potencial y establecen la estrategia de acercamiento,  
Organizan entrevistas,  
En base a las entrevistas realizadas selecciona a los candidatos finalistas,  
Proceso de selección – verificación de referencias,  
Negociación y cierre con el mejor candidato posible,  
Controla el proceso de renuncia e ingreso del candidato a la empresa del cliente.

En términos generales, un *head hunter*, para el reclutamiento de un determinado candidato se fija en los siguientes aspectos:

Personalidad / empatía,  
Actitud/Comunicación verbal y no verbal,  
Entusiasmo, motivación e interés en el trabajo,  
Liderazgo e iniciativa,  
Competencias o habilidades y conocimiento,  
Experiencia y conocimientos técnicos (carrera profesional),  
Estabilidad, compromiso y lealtad,  
Reputación profesional,  
Congruencia – entre su vida personal y profesional,  
Compatibilidad entre el candidato y la empresa.

Hoy en día, la sociedad vive en un mundo globalizado que requiere, para ciertos ejecutivos, movilidad y disponibilidad para trabajar en otros países, entender varias culturas, idiomas y conocer de las tecnologías de la información. Aquellos ejecutivos que no lo entiendan o no hagan algo por adquirir tales capacidades verán afectado su desempeño. Hoy en día más que hace algunas décadas, el mercado de las empresas es el internacional, su crecimiento se debe a su capacidad exportadora, razón por la cual deben

entablar negocios con empresas extranjeras que tienen su sede en otros países, hablar su idioma, entender sus costumbres y ser afín a ellos.

Son varios los errores u obstáculos que enfrenta un head hunter a la hora de seleccionar y reclutar a la gente idónea para ocupar cargos directivos, entre los que se pueden citar los siguientes:

- Una mala presentación física,
- La incapacidad para expresarse correctamente,
- Su lenguaje corporal y verbal,
- Aceptar un reto que no pueden manejar,
- Exagerar en sus cualidades e ingresos, y
- Las mentiras.

Resulta paradójico que algunos head hunters busquen entre los candidatos a personas que tienen buenos trabajos, sumamente recomendables y no personas que carecen de empleo, que se encuentran en bancos de datos en busca de una oportunidad. Los head hunters buscan entre gente triunfadora, no entre las personas que han dejado de laborar por diversas razones, entre ellas, algunas imputables a ellas. Sobre el particular, se dice que los hombres con curriculums menos extensos son más valiosos que aquellos que los muestran más extensos.

Los head hunters en el país aplican nuevas estrategias para enfrentar la poca movilidad que hay actualmente en el mercado laboral, derivada del fenómeno del desempleo, ya que las empresas quieren a los mejores talentos y el salario ha dejado de ser el atractivo principal para los ejecutivos. Por tal motivo, la mayoría de las compañías en el país se enfocan en atraer al personal mejor calificado no mediante dinero, sino con otros atractivos, entre los que se pueden citar: capacitación, becas, seguros y bonos.

Los portales especializados más efectivos, en nuestro país, al día de hoy son:

- [lucas5.com](http://lucas5.com),
- [occ.com](http://occ.com),

- boomeran.com,
- manpower.com
- adecco.com.
- empleo.com.mx

### **4.3. ESTÍMULOS E INCENTIVOS PARA LA COMPETITIVIDAD DEL PERSONAL**

El primer estímulo de los trabajadores es el derecho a la estabilidad en el empleo. En torno a éste principio el doctor Mario de la Cueva escribe: *“La estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter de permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente a la voluntad del trabajador y solo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación”*.<sup>2</sup>

Sobre este punto el Dr. José Dávalos escribe *“parte central del derecho del trabajo mexicano es la estabilidad del trabajador en el empleo que otorga a los hombres y mujeres que viven de su trabajo, seguridad para hoy y para mañana”*.<sup>3</sup>

Se trata de un principio que enaltece la justicia social, sin lugar a dudas, y que prepara al trabajador para vivir en la adversidad y en la vejez; es decir, no solo para brindar seguridad en el presente, sino también en el futuro. Así el trabajador, tiene la certeza de que su permanencia en la empresa ya no pertenece al capricho de otro, sino tan solo del cumplimiento de sus obligaciones.

En torno a este principio fundamental, el autor *Mario Deveali* sostiene *“...Desde luego, la estabilidad constituye una aspiración de amplios sectores de los trabajadores, que se proponen conseguir mediante ella, cierta seguridad en el*

---

<sup>2</sup> CUEVA, Mario de la, “El nuevo derecho mexicano del trabajo”, 9ª edición, Tomo II, Editorial Porrúa, México; 1998, p. 219

<sup>3</sup> DAVALOS, José, “Tópicos laborales”, Segunda edición. Porrúa. México; 1998, p. 61

*empleo. Se trata de evitar los despidos arbitrarios intimados pro mero capricho o por motivos extremadamente fútiles, que de un día a otro, pueden hundir al trabajador y a su familia en la miseria y la desesperación. La estabilidad importa, con la seguridad del trabajo, la del salario correspondiente que es el factor más importante para la tranquilidad del obrero y su familia".*<sup>4</sup>

La estabilidad de muchos trabajadores mexicanos es su capacidad de venta de los bienes y servicios que promueve la empresa para la cual trabajan.

En consonancia con lo expuesto, robustezco mi posición con la definición que *Pérez Botija* tiene respecto a la estabilidad en el empleo. Para éste autor “*Se busca estabilidad y permanencia del personal en sus puestos de trabajo para conseguir, por parte del trabajador seguridad en el empleo y por parte de las empresas la continuidad laboral. Para que el contrato de trabajo pierda su carácter de vínculo fugaz u ocasional, transformándose en una relación duradera, interviene la administración pública, vigilando la estipulación de dicho contrato y facilitando el acceso al trabajo a todos los ciudadanos*”.<sup>5</sup>

Por lo que hace al salario, debemos hacer los siguientes señalamientos. El salario es el objeto material de la remuneración que el patrón entrega al trabajador por las labores realizadas en beneficio del primero. La fijación del salario puede estar debida a una ley, a la costumbre y a la voluntad del empresario o patrón.

La relación laboral, cualquiera que sea su origen y el contrato mismo no pueden existir sin el elemento remunerador, el cuál junto con la prestación personal de servicios, son esenciales. No es como la subordinación, que como característica resulta ser más accesible. Su existencia o inexistencia, o el grado de aplicación, no afecta el comportamiento laboral ni sus efectos jurídicos.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> DEVEALI, Mario, “Lineamientos de derecho del trabajo”, Argeintian; 1948. P. 193. Autor citado por Palmiro BOGLIANO, “La estabilidad en el contrato de trabajo”, Abeledo-Perrot, Argentina; 1957, p. 7

<sup>5</sup> PÉREZ BOTIJA, Eugenio, “Curso de derecho del trabajo”, España; 1948, p. 140

<sup>6</sup> Cfr. **KURCIN VILLALOBOS**, Patricia, " Las nuevas relaciones del trabajo", Editorial Porrúa, México; 1999, p, 193

En la Carta Magna Mexicana, en su Artículo 123, apartado A, Fracción VI se establece que 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 de la educación obligatoria a favor de los hijos. Asimismo, establece que para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin que se puedan tomar en cuenta el sexo o nacionalidad del individuo. La Fracción VIII del mismo ordenamiento establece que el salario mínimo queda exceptuado de embargo, compensación o descuento. Mientras que la Fracción X ordena que el salario debe ser pagado mediante el uso de la moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo con mercancías, vales o fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.

La Ley Federal del trabajo a la letra dispone en su artículo 85, el texto que a continuación se transcribe:

*“El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y la calidad del trabajo”.*

Por su parte el Dr. *Mario de la Cueva* nos proporciona una definición de salario, al tenor de lo siguiente: *“Salario es la retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda conducir a la existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana, o bien una retribución que asegure al trabajador y a su familia una existencia decorosa”.*<sup>7</sup>

Para calcular el salario vital mínimo, su criterio principal debe ser el costo de la vida, aunque en la realidad de la economía mexicana no sea el criterio principal que establece su monto. En el Derecho Mexicano, el salario mínimo legal se identifica con el salario político como instrumento para fines políticos de carácter general, predominando sobre el carácter económico, surgido en

---

<sup>7</sup> CUEVA, Mario de la. Op. Cit., p. 297

muchas ocasiones de componendas colectivas entre las tres representaciones (trabajadores, patrones y gobierno).<sup>8</sup>

En síntesis, el salario que deba pagarse al trabajador por la prestación de sus servicios subordinados debe ser suficiente para sufragar los gastos de una familia, de forma decorosa, no siendo así el que apenas alcanza para una supervivencia miserable, tal y como acontece con la gran mayoría de los trabajadores mexicanos.

Además del salario, es conveniente que a los trabajadores más productivos y eficientes se les pague, adicionalmente un bono por productividad y eficiencia, aunado a un reconocimiento público para incentivar al personal a mejorar su desempeño. En algunas empresas e instituciones públicas se llega a pagar el bono por puntualidad a los trabajadores que dentro de un periodo no llegan a tener una sola demora. El incentivo económico más el reconocimiento público a su labor es ciertamente un factor determinante en la mejora productiva de la empresa u organización de que se trate, razón por la cual, se recomienda poner en práctica para que el empresario llegue a materializar ciertas expectativas de crecimiento.

En relación a la seguridad social debemos manifestar entre otras cosas, lo que a continuación se escribe. Textualmente señala *Euquerio Guerrero* “*Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.*”<sup>9</sup>

Normalmente se piensa que el derecho a la seguridad social corresponde solo a los trabajadores, entendiendo dentro de éste concepto a los asalariados; sin

---

<sup>8</sup> Cfr. **CALLEJA GARCÍA**, Hernandio, Enciclopedia laboral ", 2ª edición, Dux, ediciones publicaciones, Barcelona, España, p. 92

<sup>9</sup> Cfr. **GUERRERO**, Euquerio, “Manual de derecho del trabajo”, 20ª edición, Editorial Porrúa, México; 1998, p. 363

embargo, población productivamente activa habemos muchos más, aunque no entremos dentro de dicha categoría. La seguridad social es para todos, no se vale excluir de sus beneficios a nadie, niños, ancianos, hombres, mujeres, trabajadores subordinados, los burócratas; es decir, todos los habitantes de la república, que por su situación jurídico-política residan en nuestro país. Probablemente en sus inicios, la previsión social surgió para la protección de los trabajadores contra los riesgos de trabajo, siendo Alemania el país que más se distinguió en la creación de mecanismos jurídico-económicos a través de los cuales se protegieran a los trabajadores, principalmente, de las fábricas.

Actualmente, la seguridad social se concibe como un derecho humano que le permite al hombre, su existencia con un grado mínimo de dignidad. La seguridad social garantiza el estado de bienestar indispensable para el desarrollo pleno del hombre. Existen grandes diferencias en la seguridad social en relación con el grado de protección, financiamiento, categorías amparadas, eficacia de los sistemas establecidos, etc.

Los sistemas de seguridad social en el mundo requieren de una plataforma económica, que variará según las políticas públicas que se adopten para su mantenimiento y desarrollo. En países en desarrollo, como el nuestro, los beneficiarios de las prestaciones de la seguridad social son los propios cotizantes y sus familiares o dependientes económicos. En nuestro país se sufre por la carencia en calidad y cantidad de prestaciones de seguridad social, toda vez que los beneficiarios reciben pensiones miserables, tienen derecho a servicios de salud muy deficientes, la vivienda a que tienen derecho es tan pequeña que viven en hacinamiento.

La seguridad social debe ser concebida como un instrumento con enormes posibilidades para una redistribución justiciera y saludable del ingreso nacional. Debe proteger y apoyar al máximo posible la salud, la vivienda, la alimentación, la educación de todas las facultades físicas y materiales de su población. Poco a poco y sin precipitaciones, la seguridad social, por medio de las distintas instituciones que la brindan, debe extenderse por todo el territorio nacional,

entrar al medio rural, abarcar al mayor número de mexicanos que trabajan o estudian y hacer sentir sus beneficios a toda la comunidad del país.

## **CAPÍTULO V**

### **DE LA RECEPCIÓN Y ADAPTACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE LA MODERNIZACIÓN EMPRESARIAL POR PARTE DE LAS AGENCIAS ESTATALES (PÚBLICAS)**

#### **5.1. DE LA ERA DEL PATRIMONIALISMO ESTATAL A LA MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA (TRANSFORMACIONES DEL CAPITALISMO AL NEOLIBERALISMO).**

De nuestra propia historia, se observa que durante el siglo XIX, se dieron cuatro Constituciones, dos Repúblicas centrales y dos federales, golpes de Estado, gobiernos de corto alcance, e invasiones extranjeras. Bajo este contexto histórico-cultural, la política estaba llena de contradicciones en donde aún no se definía si habría República o Monarquía, federación contra centralismo, debates entre democracia y oligarquía, liberales contra conservadores, clase media contra terratenientes y clero y militantes; es decir, la pugna entre las clases sociales, y posturas políticas era inevitable.

A principios de siglo pasado, es claro observar que las aspiraciones, procedimientos, creencias sociales y políticas ya no eran compatibles con el pensamiento revolucionario, y que por lo mismo cada vez era más difícil el ambiente, surgiendo así los radicales de extrema izquierda. Y mientras tanto el contexto socio-económico que se vivía también era cada vez más complejo, en donde la desilusión de los trabajadores del campo se veían cada vez más limitados, divididos y atormentados por el caudillismo y el caciquismo, envueltos en situaciones de paternalismo convenenciero en el que explotadores y ejidatarios, sólo pagaban por influencia política.

El antiguo régimen político se asemejaba a un Estado totalitario, entre cuyas principales características se encuentran:

- Ausencia de pluralismo, ya que se otorga a un partido el monopolio de la actividad política;
- La presencia de una ideología articulada y rígida orientada a la legitimación y mantenimiento del régimen; a efecto de difundir esta

verdad oficial, el Estado se reserva el monopolio de los medios coactivos y de los medios de persuasión;

- La mayor parte de las actividades económicas y profesionales son controladas por el Estado, que ya sea de forma directa o indirecta controlan la participación de la sociedad civil y de otros sectores;
- Un pequeño grupo y el líder se colocan en el vértice de mando, careciendo de límites previsibles de su poder.<sup>1</sup>

*El autor Juan Linz* ha elaborado un bosquejo de caracterización usualmente aceptada para los regímenes autoritarios, entre los cuales figuran los regímenes burocráticos militares, corporativos y populistas. Sus notas distintivas son las siguientes:

- Pluralismo político limitado, puesto que los actores institucionales (Ejército, burocracia o el posible partido único) y sociales (iglesia, grupos industriales o financieros, sindicatos, propietarios agrícolas), no son responsables ante los ciudadanos, únicamente frente a los grupos que los sostienen;
- Cuentan con un cuerpo doctrinario, pero sin una ideología articulada y compleja, utilizan algunos conceptos generales como lo es la patria, nación, orden, jerarquía;
- Carecen de movilización política y se instrumentan partidos políticos débiles que dispersan la participación política de la sociedad civil, o al menos la disminuyen; un líder o grupo reducido de gente ejerce el poder;
- No existen límites bien trazados para el ejercicio del poder, lo que permite que los gobernantes actúen con mayor discrecionalidad.<sup>2</sup>

El sistema presidencial mexicano acusaba una marcada influencia en la economía a través de mecanismos implementados por el banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal y las amplias facultades que tiene en materia económica.

---

<sup>1</sup> Cfr. MORLINO, Leonardo, "Los autoritarismos", Editorial Alianza, España 1986, p. 129

<sup>2</sup> Cfr. LINZ, Juan "La teoría del estado autoritario", El caso de España, Volumen III, Tomo I, moneda y crédito, España, 1974, p. 1474

“Las empresas públicas jugaron un papel de suma importancia para el Estado mexicano durante el régimen paternalista del Priismo. El *Doctor Omar Guerrero* en su libro “*Del Estado cívico al Estado gerencial*” manifiesta que el Estado se tornó gordo, obeso, incapaz de cumplir con sus objetivos principales debido a la sobrecarga de funciones, que en el caso mexicano se manifiesta con la sobrecarga de empresas públicas. El Estado benefactor acaparo actividades que, durante el estado liberal, solo habían sido pensadas para los particulares.

“La idea paternalista de la empresa pública ha tenido que evolucionar en la medida que nuestro sistema político se ha democratizado; las clientelas y el voto corporativo ya no deben ser el eje motor de las políticas públicas, así como de las componendas cupulares. Digamos que el paternalismo debió ser enterrado a partir de que terminó la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional, hoy en día, las políticas de un Estado social y Democrático de Derecho deben ser pensadas en la búsqueda del beneficio colectivo.

“Una tendencia que se ha venido dando a lo largo de los últimos tres sexenios es el adelgazamiento de la estructura gubernamental, que en apariencia persigue dos fines principales:

“Eficientar al gobierno en aquellas tareas que se consideran de vital importancia para el país, y que los particulares poco interés tendrían en desarrollar; y la otra es permitir a los particulares participar de las utilidades que arroja la prestación de ciertos servicios, tales como: el transporte, comunicaciones, abastecimiento de productos de la canasta básica, etc.

“La tendencia que se advierte en una política neoliberal es la del desprendimiento de áreas que antes se consideraban reservadas al estado, pero que por experiencia se ha visto, éste no ha podido, o al menos en la actualidad, no puede administrar de la mejor manera, o al menos, no de una forma tan eficiente como lo hace la iniciativa privada. La reducción de la injerencia del Estado en la actividad económica ha traído consigo: la liberación de los precios internos, dando pie a que se constituyan precios monopólicos u

oligopólicos, la apertura comercial externa como premisa, la liberación de los flujos de inversión extranjera, la liberación del sistema financiero, privatización de la mayoría de las empresas estatales y algunos servicios de infraestructura pública (como las carreteras), reducción de los programas de fomento económico y desarrollo social.

“La actual versión del capitalismo se caracteriza por ser globalizado y neoliberal. Pienso que erróneamente se ha afirmado que la competencia en el mercado es capaz de resolver por sí misma y automáticamente los problemas sociales. Por el contrario, el sistema económico imperante agudiza las desigualdades sociales y acentúa el desarrollo desequilibrado, concentrado, excluyendo grandes concentraciones de hombres incapaces de participar de la producción mundial. Cuestiones como educación, formación profesional, salud, vivienda, conservación del medio ambiente no se pueden extender a toda la población, pues únicamente pueden acceder a ello algunas clases privilegiadas”.<sup>3</sup>

El capitalismo y el imperialismo económico, son formas violentas de expansión comercial e industrial en beneficio de los grandes empresarios, los cuales van ligados al sistema de la libre empresa, hoy en proceso de transformación hacia formas más humanas de la vida social. No obstante, su penetración económica, las inversiones extranjeras y la consecuente dependencia económica crean zonas de influencia en Asia, África y la América Latina, de tal suerte que se advierten manifestaciones reales del dominio económico de nuestro siglo, surgiendo el colonialismo económico.<sup>4</sup>

No se nos debe olvidar una de las paradojas esenciales del sistema capitalista, a pesar de su prosperidad parcial y concentrada radica en la limitación impuesta a la producción en base a las necesidades del mercado y de la acumulación. Dicho de otra manera, la capacidad productiva se rige por las

---

<sup>3</sup> Cfr. FLORES OLEA, Víctor y Abelardo MARIÑA FLORES, “Crítica de la globalidad”, FCE, México; 2000, p. 125

<sup>4</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho Administrativo, (doctrina, legislación y jurisprudencia), primer curso”, 21ª edición; Porrúa; México 2000, p. 822

necesidades de ganancia de los productores y no por la satisfacción del interés colectivo.

En el discurso neoliberal se afirma que la inserción a los procesos de integración económica mundial implica apertura económica a ultranza, liberación de los mercados financieros y el retiro del Estado de las funciones económicas como regulador, conductor y promotor activo del desarrollo económico y social. De forma contraria, países como los Estados Unidos, quienes pregonan las virtudes de la apertura, registran un comportamiento proteccionista, ya que son rectores de su actividad económica, con un amplio margen de intervención estatal, el gobierno promueve el desarrollo industrial y el bienestar social.

Los países altamente desarrollados despliegan procesos de reestructuración económica pensados a mediano y largo plazo liderados por sus corporaciones transnacionales, en tanto que los países con menor grado de desarrollo se ven obligados a la apertura de sus mercados y sometidos a las políticas económicas de las grandes empresas, así como a las señales que envía el mercado sumamente distorsionado que no les permite ver un futuro alentador, con creciente desigualdad económica y social, desarticulación de sus plantas productivas, creciente vulnerabilidad externa, deterioro social y del medio ambiente. El resultado de todo ello es el reparto desigual de la riqueza y los beneficios del desarrollo económico.

A manera de ejemplo, los países asiáticos, incluso el reciente caso de la crisis financiera de los Estados Unidos y de México, quienes una vez habiendo flexibilizado su mercado financiero tuvieron un aumento importante en el manejo de recursos y con motivo de la falta de liquidez, los mismos mercados financieros se contrajeron a tal grado que han aprendido la lección “regular adecuadamente sus mercados financieros”, evitar que sea el propio mercado el que dicte la política económica, pues de lo contrario, no sabemos hasta donde puede llegar una nueva crisis, tal vez de magnitud imprevisible.

Las políticas pregonadas por los *Chicago Boys* han generado en los países que han seguido su modelo:

- Creciente déficit en la cuenta corriente de su balanza de pagos;
- Alto grado de especulación;
- Caída de las reservas;
- Alza en las tasas internas de interés;
- Desplome de la producción;
- Incremento del desempleo;
- Deterioro de los salarios reales;
- Quiebra de empresas; y en fin
- Deterioro del bienestar social.<sup>5</sup>

La experiencia internacional nos ha demostrado que no existe ningún país del mundo que haya encontrado el paraíso a través de la implementación del sistema neoliberal a su política económica. Los procesos exitosos de industrialización se caracterizan por un prudente proteccionismo, liberación comercial selectiva, no a ultranza, y un claro papel intervencionista del Estado en la economía.

## **5.2. DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA ILIMITADA (EN LA GESTIÓN PÚBLICA)**

Para iniciar el estudio del Principio de Legalidad hay que observar como definen los autores la legalidad. Este principio tiene hondas raíces constitucionales, fue motivo de debate por los constituyentes de diversas épocas en nuestro país, pero sobre todo se pretendió proteger con ella los atropellos de la autoridad, violentando los derechos fundamentales de los habitantes.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. CALVA, José Luis, "México, más allá del neoliberalismo", Plaza Janes, México; 2001, p. 220

<sup>6</sup> Cfr. OVALLE FAVELA, José. Garantías constitucionales del proceso, Oxford University Press, México, 2002, pp. 272 a 274

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas se define este principio de la siguiente forma:

*“El principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener apoyo estricto en una norma legal, la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consagradas en la constitución. En este sentido el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo estado de derecho.*

*“El principio de legalidad se encuentra consagrado como derecho fundamental en el orden jurídico mexicano en los artículos 14 y 16, cuyos medios de defensa contra actos o leyes que violen las garantías individuales se encuentran establecidos en los artículos 103 y 107”.<sup>7</sup>*

Para el autor *Garrido Falla* el principio de legalidad constituye una de las consagraciones políticas del Estado de derecho, y de forma simultánea, la columna vertebral del esqueleto que sostiene el derecho administrativo.<sup>8</sup>

*El Dr. Alberto Del Castillo del Valle* menciona lo siguiente:

*“Esta garantía se llama de legalidad, ya que obliga a las autoridades estatales a fundar (basar) sus actos precisamente en las disposiciones legales, sin que puedan dar nacimiento a alguna actuación apartándose de los cánones jurídicos, a pesar de que se considere que se actúa en justicia. Por lo tanto, el soporte de la garantía es el principio general del Derecho que sostiene que las autoridades solamente pueden hacer lo que la ley les permite hacer”.<sup>9</sup>*

La Comisión Internacional de Juristas concibe el principio de legalidad en los siguientes términos: *“El principio de legalidad se basa en un doble ideal. Sea el*

---

<sup>7</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit., T. P-Z, pp. 2614 y 2615

<sup>8</sup> Cfr. GARRIDO FALLA, Fernando, “Tratado de derecho administrativo I”, p. 200

<sup>9</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, “Garantías del Gobernado”, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003, p.344

*que fuere el contenido del derecho, este principio implica, primeramente, que todo poder en el estado procede del derecho y se ejerce de conformidad con el Derecho. En segundo lugar, supone que el Derecho mismo se funda en un principio supremo, el del respeto de la persona humana*".<sup>10</sup>

Los artículos 14 y 16 constitucionales proporcionan la protección de la ley jurídica del Estado Mexicano, por lo que el principio de legalidad en ellos contenido representa una de las instituciones más relevantes y en casi todo el régimen de derecho.

Si bien es cierto que la actividad administrativa se debe regir por el marco jurídico vigente, no significa que los órganos de la administración no posean, en ocasiones, cierto margen de maniobrabilidad para que con ello pueden cumplir con los propósitos que se les han encomendado. La conclusión adelantada consiste en que todo acto discrecional de la autoridad es reglado, es decir, que se rige por el principio de legalidad, porque es la misma ley la que permite al funcionario actuar dentro de ciertos límites, ponderando las motivaciones, los fines y la oportunidad.

*Para Rafael Entrena Cuesta "Una facultad es discrecional siempre que el ordenamiento jurídico no establece cuando debe ejercitarse, como debe ejercitarse y en que sentido se debe ejercitar. Ello puede obedecer a una serie de circunstancias: a que no exista una ley que regule los tres aspectos o momentos citados, o a que, existiendo, en aras de la eficacia administrativa, permita la discrecionalidad de los tres o alguno de aquellos"*.<sup>11</sup>

En la opinión de *Eduardo García de Enterría "La discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta en*

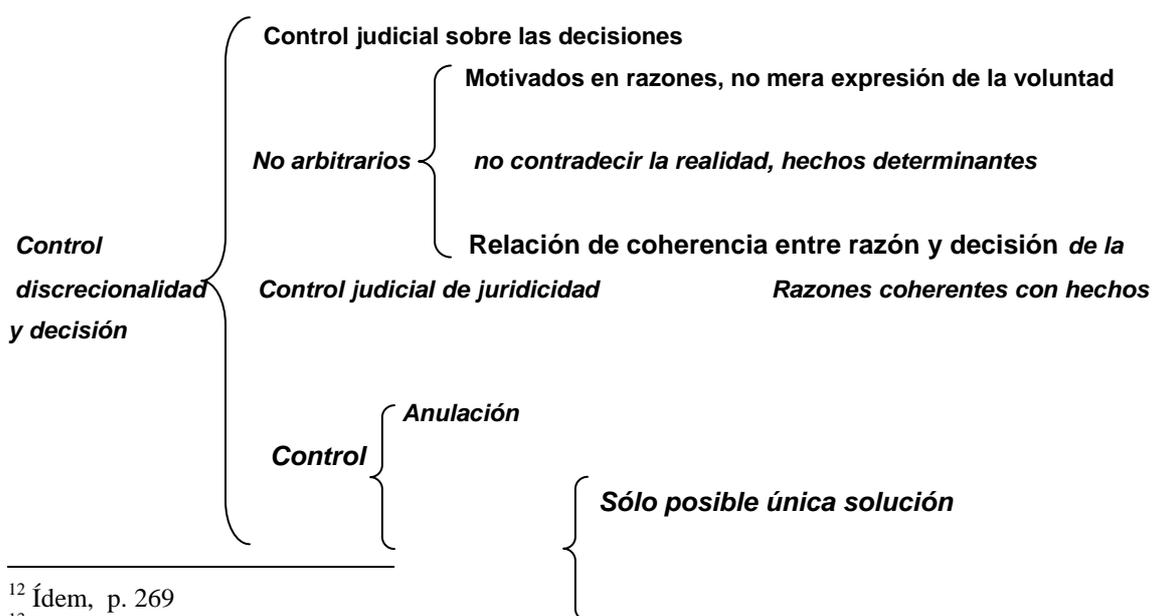
---

<sup>10</sup> PADILLA, Miguel M. Lecciones sobre derechos humanos y garantías, Vol. III, "1ª edición, Abeledo-Perrot, Argentina; 1993, p. 11

<sup>11</sup> Autor citado por MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Ob. Cit., p. 268

*critérios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc) no incluidos en la ley remitidos al juicio subjetivo de la administración”.*<sup>12</sup>

Según Alessi “...discrecionalidad es el margen de apreciación del interés público concreto, a fin de decidir sobre la oportunidad de actuar o sobre el contenido de la actividad, margen que tienen la administración en caso de que los límites establecidos por la ley o por la potestad de actuar conferida a aquella sean imprecisos, es decir, señalados por determinaciones imprecisas del interés público. Se trata, pues, de un gran margen de libertad más o menos limitada, de apreciar cual es el interés público concreto suficiente para justificar la acción conforme a criterios de oportunidad práctica, dentro de los límites del mínimo señalado por la ley. La discrecionalidad, por lo tanto, se exterioriza, necesaria y únicamente en la apreciación comparativa de un interés público y de una forma de actividad como medio adecuado para su satisfacción.”<sup>13</sup>



<sup>12</sup> Ídem, p. 269

<sup>13</sup> ALESSI, Renato, “Instituciones de Derecho Administrativo”, Editorial BOSCH, Tomo I, España 1970, p. 195

## **Sustitución**

### **Garantiza efectividad de tutela<sup>14</sup>**

La doctrina ha clasificado las facultades discrecionales de la manera en que a continuación se expone:

**Facultad discrecional libre.**- Bajo este supuesto, el órgano de autoridad tiene total libertad de actuación, así como para determinar el sentido y el alcance de sus resoluciones. Este tipo de actos también se les conoce como actos discrecionales absolutos o totales.<sup>15</sup> A manera de ejemplo, se pueden citar los siguientes ejemplos: operaciones materiales, algunos nombramientos, inversiones, algunos actos relativos a las relaciones diplomáticas, los actos de expropiación, etc.

**Facultad discrecional obligatoria.**- A diferencia del caso anterior, la autoridad debe actuar en uno u otro sentido, dentro del marco que le concede la ley. No puede abstenerse de emitir el acto, aunque la norma le permite cierta movilidad entre las opciones que la misma le brinda. Las sanciones pecuniarias son un claro ejemplo de este tipo de facultades, toda vez que el mismo ordenamiento que las contempla también prevé un mínimo y un máximo.

**Facultad discrecional técnica.**- Este tipo de facultad no tiene que ver, ciertamente con actos jurídicos, como son resoluciones administrativas y su ejecución, debido a que la administración necesita la ejecución de actos materiales de carácter técnico. De esta guisa, los órganos del gobierno crean sus propios mecanismos para la realización de ciertas tareas que les son propias, tales como las de naturaleza científica o técnica (construcciones, educación, salud).<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> TRON PETIT, Ganclaude y Gabriel Ortiz Reyes “La Nulidad de los actos Administrativos”, 2ª edición, Porrúa, México, 2007, p.30

<sup>15</sup> CASTREJON GARCIA, Gabino, “Derecho Administrativo I”, 2ª Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2002, p. 365

<sup>16</sup> Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, “Derecho administrativo, primer curso”, Ob. Cit., p. 270

Por su naturaleza “alta complejidad técnica” estas facultades deben ser retiradas del control jurisdiccional, toda vez que estas decisiones sólo pueden ser entendidas por administradores, científicos o técnicos en razón de su formación profesional.<sup>17</sup>

Es importante que se distinga claramente entre el acto discrecional de las autoridades de aquellos actos arbitrarios que vulneran los derechos de la ciudadanía y que se apartan totalmente del principio de legalidad. El acto arbitrario de autoridad es aquel que ésta despliega fuera de las facultades constitucionales y atribuciones que le brinda el marco jurídico, para el buen funcionamiento de su encargo. Se trata de actos de autoridad fuera de la ley, caprichosos, y que bien pueden carecer de motivación, o de fundamento.

En ocasiones se debe atender a la ilegalidad de los fines del acto, que se manifiestan principalmente en el desvío de Poder y en el abuso de autoridad.<sup>18</sup> Sobre el particular *Gabino Fraga* escribe que se debe tomar en cuenta la finalidad que debe perseguir el agente administrativo; es decir, la satisfacción del interés público, que se limita al interés concreto que se debe satisfacer por medio de la competencia atribuida al funcionario público.<sup>19</sup>

Por desvío de poder se debe entender el uso exorbitante de las facultades que la ley le otorga al servidor público. Se distingue del abuso del poder en el sentido de que este segundo concepto implica actos que se realizan de manera totalmente arbitraria, rebasando los límites impuestos por la ley, mientras que, el desvío de poder significa una actuación exagerada e inequitativa en el uso de facultades discrecionales.<sup>20</sup>

En principio, es el mismo marco jurídico el que impone límites a la facultad discrecional; aunque representa mayor dificultad, precisar y valorar los límites que impone la naturaleza de la discrecionalidad del acto. Se dice que el exceso

---

<sup>17</sup> TRON PETIT, Ganclaude y Gabriel Ortiz Reyes, “La Nulidad de los actos Administrativos”, Ob. Cit., p.54

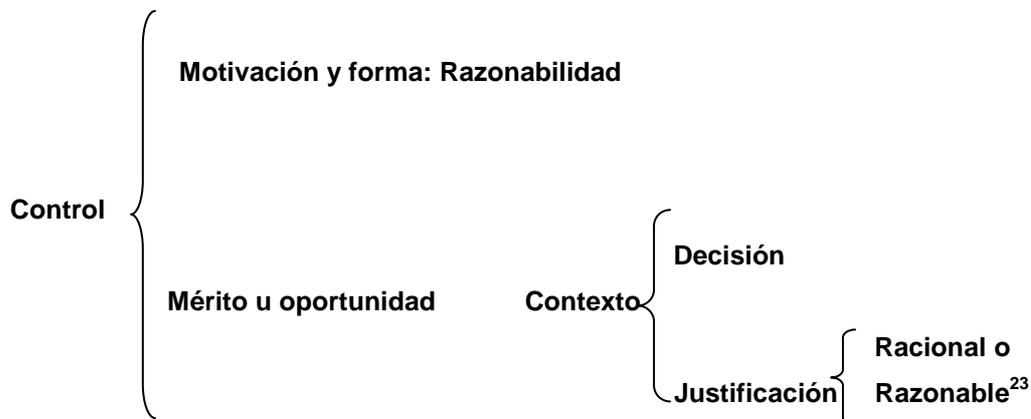
<sup>18</sup> Cfr. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto.- Op. Cit., pp. 123 y 124

<sup>19</sup> Cfr. FRAGA, Gabino, “Derecho administrativo”, Ob. Cit.

<sup>20</sup> Autor citado por MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Ob. Cit., p. 271

de discrecionalidad es una postura de los regímenes de corte autocrático en que la voluntad del gobernante era suficiente para dar contenido al acto de autoridad. en sociedades democráticas, pero principalmente complejas y donde el Estado cumple con un numero importante de funciones, se requiere mayor margen de movimiento y opciones para la actividad de la administración publica.<sup>21</sup>

En el mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal Supremo de España al señalar: *“...La potestad discrecional aparece cuando la habilitación necesaria para el ejercicio de la potestad no está totalmente predeterminada, de suerte que la Administración, a la vista de las circunstancias objetivas concurrentes, completa la voluntad de la norma habilitadora. Además, el ejercicio de la potestad discrecional exige que la administración tenga capacidad de elección entre varias soluciones validas por permitir las la norma jurídica... es indispensable que la Administración exprese clara y suficientemente el proceso lógico que la lleve a su decisión.”*<sup>22</sup>



Finalmente hay que tomar en cuenta que para la existencia de la seguridad jurídica es indispensable que los actos de autoridad administrativa se apeguen al principio de equidad, sin el cual una facultad discrecional de la propia autoridad se puede convertir en una arbitrariedad violentando ambos principios generales del derecho.

<sup>21</sup> Ídem, p. 274.

<sup>22</sup> TRON PETIT, Ganclaude y GABRIEL Ortiz Reyes, Ob. Cit., p.38

<sup>23</sup> Ídem, p.41

### **5.3. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA EMPRESA (ESTATAL O PRIVADA)**

La empresa pública es una institución que tiene arraigo en otros países; su concepto se ha desarrollado a través de los años y no es producto de la imaginación de los doctrinarios. En el régimen de la libre empresa —en particular en el Estado liberal o Estado policía del siglo XIX— la acción del poder público se ve limitada por el principio clásico de la economía liberal que sostiene que *"la economía progresa mejor sin: la intervención del Estado"*. De acuerdo con estas ideas, la estructura del Estado capitalista se apoya en el régimen de la libre empresa independiente, que multiplicó estas empresas en forma arrolladora en los Estados Unidos de Norteamérica y en Inglaterra y en proporciones menores en otros Estados, pero siempre importantes para la economía nacional. Todo lo cual no fue obstáculo para que algunos Estados europeos, en el transcurso de su historia, fundaran diversas empresas públicas.<sup>24</sup>

La facultad de crear empresas de economía mixta debe atribuirse al Poder Ejecutivo y el Legislativo, debido a que en la actualidad ha sido la legislación ordinaria la que ha resuelto que el Ejecutivo Federal es competente para crear organismos descentralizados.

Las exigencias de la actividad económica-industrial y de una sociedad en constante cambio y con grandes avances científicos y tecnológicos, han orientado al Estado a la utilización de técnicas e instrumentos que eran considerados dentro del campo exclusivo de la actividad particular, lo que ha propiciado su mayor participación en la vida económica nacional e internacional.

Los países industriales acuden a la empresa pública con estructura de organización mercantil para prestar servicios no lucrativos. Hay diversas opiniones sobre los fines de la empresa desde el punto de vista económico, aceptándose que siempre la empresa privada tiene como finalidad la obtención

---

<sup>24</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, Ob. Cit., pp. 821 y 822

de un lucro, o ganancia. Por el contrario, cuando se trata de empresas de Estado, pierde su característica lucrativa para perseguir una finalidad mucho más amplia e importante, es decir, la satisfacción del interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria, que se puede obtener por medio de ella.

La empresa privada y la empresa pública son entidades con distintas características, entre las que se destacan las siguientes:

- a) Se rigen por diverso marco jurídico,
- b) Para la constitución de la empresa privada se requiere exclusivamente del capital aportado por particulares, mientras que la empresa pública lo hace con bienes del Estado, aunque cabe la participación de la iniciativa privada;
- c) La empresa privada es organizada y dirigida por los particulares, la empresa pública por elementos técnicos del Estado.
- d) La empresa pública busca el interés de la colectividad, en tanto que la privada únicamente la de sus socios.
- e) En la empresa privada, el control de la empresa está en manos de los particulares, mientras que en la pública es el Estado el principal interesado en cumplir dicha función.
- f) La empresa privada se crea y desaparece por un acto voluntario de sus socios, con las salvedades que manejan los ordenamientos laborales, en tanto que las empresas públicas pueden desaparecer por un acto del Estado, al derogar la ley o decreto que las creó, mediante el consiguiente proceso de liquidación, como es el reciente caso de la compañía de Luz y Fuerza del Centro.

El modelo de empresa pública diseñada durante los mejores años del PRI tuvo buenos resultados; lo malo es que su manejo fue turbio y la corrupción acabó por ahogar su principal finalidad. Yo retomo dicho modelo al que se le debe añadir la participación de las otras esferas de gobierno, la transparencia en su manejo, la sujeción estricta de los instrumentos de control gubernamental y parlamentario para evitar que los dineros invertidos y obtenidos por la

explotación de la empresa se utilicen en los rubros especificados en su ley marco.

Una empresa eficaz es la que logra los objetivos a corto, mediano y largo plazo trazados por sus directivos y que tuvieron respuesta en el proceso de producción. Es eficiente cuando los procesos de producción se adecuan a las expectativas que se crearon en base a ellas. Así, las cosas, lograr la eficacia y la eficiencia en la empresa es una tarea difícil, no hay paradigmas aunque si ciertos lineamientos que le pueden conducir al éxito o al fracaso.

El Estado mexicano no se ha caracterizado por ser el mejor administrador de empresas públicas, muchas de ellas han colapsado y en el mejor de los casos manejan números rojos, y deben su vida a la complicidad de los órganos políticos y a la administración de subsidios tomados del dinero del pueblo. Muchos son los ejemplos que se pueden citar de fracaso; sin embargo, de una crítica destructiva no se logra absolutamente nada, por el contrario, solo vapulea a los vencidos. Prefiero hacer una crítica constructiva a partir de la cual se diseñe un modelo de empresa estatal eficiente y eficaz que sin perseguir fines de lucro, mantenga unas finanzas sanas, sea autofinanciable y evite el desvío de recursos públicos para su sostenimiento.

La creación de un proyecto o varios proyectos productivos la adecuada selección de los directivos, del personal laboral y administrativo, el adecuado cumplimiento de sus fines y logro de sus metas, con una visión a corto, mediano y largo plazo, así como los mecanismos de financiamiento, son variables fundamentales para su buena gestión, sin que ello implique regresar al viejo régimen paternalista, popular y clientelista que ya tuvo su ocaso.

## CONCLUSIONES GENERALES

1. La transparencia de la información es una necesidad del mundo moderno.
2. El Estado ha sufrido una evolución transformándolo en un ente altamente tecnificado y transparente en la gestión que le corresponde.
3. El Estado debe cumplir con tres funciones principales: administrar, legislar y hacer cumplir el Estado de Derecho, para lo cual la transparencia es una herramienta de suma utilidad.
4. La función administrativa se ha transformado a lo largo de los años, siendo en la actualidad un entramado complejo que requiere de transparencia en su gestión interna para su efectivo mejoramiento.
5. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.
6. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental está encargado de promover el derecho de acceso a la información, resolver los recursos sobre la legalidad o negativa de solicitudes de información o acceso a datos personales hechas al ejecutivo federal, y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades.
7. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental es la autoridad en materia de acceso a la información en el ámbito de la Administración Pública Federal.
8. El órgano máximo de dirección del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental es el Pleno, el cual se integra por cinco comisionados, nombrados por el Ejecutivo Federal.
9. El Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, para efecto de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, por lo que adopta dichas decisiones con plena independencia.
10. Las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública son definitivas e inapelables para la Administración Pública Federal.
11. La reforma, del 20 de julio de 2007, eleva a rango constitucional el derecho de acceso a la información a través del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12. Sólo en un Estado de derecho, la transparencia de la información pública gubernamental puede ser una constante; por el contrario, dónde impera la corrupción, la protección de intereses clientelares e individuales no se puede dar materialmente hablando, dicha cultura de la transparencia. En el ámbito jurídico vemos que la transparencia de la información pública es retórica, y aún deja mucho que desear; su implementación en el sistema jurídico mexicano es parte de la transición política inacabada, como la advertimos en la actualidad.
13. El derecho a la información reposa en dos postulados fundamentales, a saber: la libertad de opinión, de manifestación de las ideas, y en la libertad de imprenta o de difusión de las mismas por cualquier medio de expresión, no solo la imprenta, sino cualquier otro medio por el que el hombre pueda transmitir y difundir creencias y opiniones.
14. Debemos afirmar que el Instituto Federal de Acceso a la Información no es un órgano constitucional, puesto que no es reconocido por nuestro máximo ordenamiento, sin embargo si goza de cierta autonomía.
15. Se dice que el diseño de un gobierno colegiado al interior del Instituto Federal de Acceso a la Información tiene como propósitos la objetividad en la toma de decisiones y la emisión de resoluciones.
16. El IFAI cumple con cuatro funciones fundamentales a saber:
- Es un tribunal administrativo y regulador de los procedimientos de la libertad de información;
  - Protege los datos personales y la privacidad de la ciudadanía;
  - Es un órgano de capacitación;
  - Defiende la transparencia.
17. Entre los actores que están pendientes de sujetarse a la ley de Transparencia se pueden citar:
- Los partidos políticos, y
  - Los sindicatos.
18. La transparencia no sólo es una virtud que debe cumplirse por los órganos gubernamentales, sino que también, la empresa privada debiera sujetarse a ella con el propósito de erradicar las prácticas de corrupción que tanto han lacerado al país.

19. La calidad es un criterio que buscan los negocios y los clientes por igual. Bajo la expresión ISO 9000 se conoce a un sistema que implica un conjunto de normas sobre calidad y gestión de calidad, establecidas por la Organización internacional para la estandarización (ISO).
20. El principal objetivo de este sistema es promover el intercambio de productos y servicios en todo el mundo y fomentar la cooperación mundial en las áreas intelectual, científica, tecnológica y económica.
21. Para obtener la certificación ISO 9000, una empresa debe cumplir con ciertas normas de garantía de calidad en sus operaciones, de conformidad a las exigencias impuestas por la norma y auditadas por un organismo de certificación externo.
22. El *head hunter* generalmente está enfocado a la búsqueda de profesionistas con un alto perfil académico y de alto desempeño (a los mejores profesionales para ocupar puestos estratégicos).

## BIBLIOGRAFÍA

**ACUÑA**, Francisco Javier, “El Ombudsman contemporáneo. Entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional”, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México; 2005.

**AFANADOR NUÑEZ**, Fernando, “Derecho colectivo del trabajo”, 2ª edición, Editorial Universidad Externado de Colombia, Colombia; 1994.

**AGAPITO SERRANO**, Rafael de, “Libertad y división de poderes. El contenido esencial del principio de la división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu”, Tecnos. España; 1989.

**ALESSI**, Renato, “Instituciones de Derecho Administrativo”, Editorial BOSCH, Tomo I, España, 1970.

**BAUCHE GARCADIIEGO**, Mario, “La empresa; nuevo derecho industrial, contratos comerciales y sociedades mercantiles”, 2ª edición, México; 1983.

**BISCARETTI DI RUFFIA** Paolo, “Derecho constitucional”, 3a. Edición, Tecnos, España 1987.

**BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, “Derecho constitucional mexicano”, 14ª edición. Porrúa. México; 2001.

**BUEN LOZANO**, Néstor de. “Sindicatos, democracia y crisis”, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

**CALVA**, José Luis, “México, más allá del neoliberalismo”, Plaza Janes, México; 2001.

**CARDENAS GRACIA**, Jaime, **GARCIA CAMPOS**, Alan y **NIETO CASTILLO**,

Santiago, “Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2000.

**CARPIZO**, Jorge, “Algunas reflexiones constitucionales”, UNAM, México 2004.

**CARRÉ DE MALBERG**, R. “Teoría general del Estado”, 2da. Edición, Fondo de Cultura Económica y UNAM, México 1998.

**CARRILLO POBLANO**, Manuel, “Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI”. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II, IFE y otros, México, 1999.

**CASTREJON GARCIA**, Gabino, “Derecho Administrativo I”, 2ª Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2002.

**CLIMENT BELTRÁN**, Juan B. “Derecho Sindical”, Editorial Esfinge, S. A. de C. V. 2ª edición, México, 1999.

**CHEVALIER**, “Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo hasta nuestros días”, Editorial Aguilar. España; 1974.

**COVARRUBIAS DUEÑAS**, José de Jesús, “Derecho constitucional electoral”, Porrúa, México; 2000.

**CUEVA**, Mario de la, “El nuevo derecho mexicano del trabajo”, Novena edición. Tomo II. Porrúa. México; 1998.

**DAVALOS MORALES**, José, “Tópicos laborales”, Segunda edición, Editorial Porrúa, México; 1998.

**DEL CASTILLO DEL VALLE**, Alberto, “Garantías del Gobernado”, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003.

**FERNÁNDEZ AREVALOS**, Evelio, “Órganos constitucionales del Estado”, Editora

Intercontinental, Asunción, Paraguay 2003.

**FERRAJOLI**, Luigi, “Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política”, UNAM, México 2005.

**FIX ZAMUDIO**, Héctor **y VALENCIA CARMONA**, Salvador, “Derecho constitucional mexicano y comparado” 4ª. Edición, Porrúa y UNAM, México 2005.

**FLORES OLEA**, Víctor y Abelardo **MARIÑA FLORES**, “Crítica de la globalidad”, FCE, México; 2000.

**FRISCH PHILIPP**, Walter, “Sociedad anónima mexicana”, 3ª edición, Editorial Oxford University Press. México; 1994.

**GAMAS TORRUCO**, José, “Derecho constitucional mexicano”, Porra y UNAM. México; 2001.

**GARRIDO FALLA**, Fernando, “Tratado de derecho administrativo I”, Madrid, España.

**GÓMEZ GRANILLO**, Moisés, “Breve historia de las doctrinas económicas”, Editorial Esfinge, México; 1991.

**GRAHAM FERNÁNDEZ**, Leonardo, “Los sindicatos de México”, 7ª edición, Editorial Atlamiliztli., México, 1998.

**GUTIÉRREZ PANTOJA**, Gabriel, “Historia del pensamiento económico”, Oxford University Press; México; 2004.

**KURCIN VILLALOBOS**, Patricia, " Las nuevas relaciones del trabajo", Editorial Porrúa, México; 1999.

**LASTRA LASTRA**, José Manuel. “Derecho Sindical”, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

**LINZ**, Juan, “La teoría del estado autoritario”, El caso de España, Volumen III, Tomo I, moneda y crédito, España 1974.

**LUCERO ESPINOZA**, Manuel, “Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la federación”, 6ª edición, Editorial Porrúa, México; 2000.

**MARTÍNEZ MORALES**, Rafael, “Derecho administrativo, primer curso”, 5ª edición, Oxford University Press, México; 2004.

**MORLINO**, Leonardo, “Los autoritarismos”, Editorial Alianza, España, 1986.

**OROZCO GÓMEZ**, Javier, “Estudios electorales”, Editorial Porrúa, México, 1999.

**OVALLE FAVELA**, José. Garantías constitucionales del proceso, Oxford University Press, México, 2002.

**PADILLA**, Miguel M., Lecciones sobre derechos humanos y garantías, Vol. III, “1ª edición, Abeledo-Perrot, Argentina; 1993.

**PALACIOS LUNA**, Manuel R., El derecho económico en México”, Editorial Porrúa, México; 1996.

**PATIÑO CAMARENA**, Javier, “Nuevo derecho electoral mexicano”, 5ª edición, editorial constitucionalista, México; 1999.

**PÉREZ BOTIJA**, Eugenio, “Curso de derecho del trabajo”, España; 1948.

**RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, Joaquín, “Tratado de sociedades mercantiles”, Editorial Porrúa, México; 2001.

**SERRA ROJAS**, Andrés, “Derecho Administrativo, (doctrina, legislación y jurisprudencia), primer curso”, 21ª edición; Porrúa; México 2000.

**TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Derecho constitucional mexicano” 33ª. Edición, Porrúa, México 2000.

**TRON PETIT**, Gianclaude y Gabriel Ortiz Reyes “La Nulidad de los actos Administrativos”, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

**VÁSQUEZ DEL MERCADO**, Oscar, Asambleas, fusión y escisión de sociedades mercantiles, 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 2009.

### **DICCIONARIOS**

**BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, “Diccionario de derecho Constitucional garantías y amparo” sexta edición. Porrúa. México; 2000.

**CARBONELL**, Miguel (coordinador) “Diccionario de derecho constitucional”, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM y Porrúa. México; 2002.

### **HEMEROGRAFÍA**

**GIL RENDÓN**, Raymundo, “¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?”, Revista de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C. No. 26 Junio, México 2000.

**RIVAS MONROY**, Pedro, “Los órganos autónomos. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 4ª. Época, No. 2, México Diciembre de 2005.

**SALAZAR ABAROA**, Enrique Armando, “órganos constitucionales autónomos” Revista Lex difusión y análisis, Tercera Época, Año IV, No. 39, Septiembre México 1998.

**SANSORES BATA COURT**, Juan Carlos, “Los órganos autónomos en la administración pública mexicana”, Revista de la Facultad de derecho de la UNAM,

Tomo LIII, no. 239, México; 2003.

## **MARCO JURÍDICO**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal del Trabajo
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales