



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO**

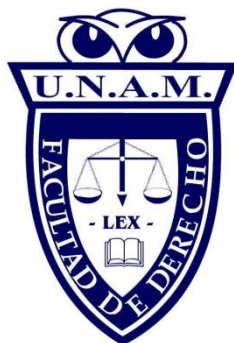
**“LA AUTONOMIA DE LOS ORGANOS DE  
TRANSPARENCIA EN EL ESTADO  
MEXICANO”**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:  
VICTOR MANUEL ELGUEA FAJARDO**

**ASESOR: DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO 2014**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE TEORÍA  
GENERAL DEL ESTADO

ASUNTO: OFICIO  
APROBATORIO DE TESIS.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL**  
**AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad VICTOR MANUEL ELGUEA FAJARDO, con número de cuenta 087253344, ha elaborado en este Seminario, bajo la dirección del SUSCRITO la tesis titulada

**“LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS DE TRANSPARENCIA EN EL ESTADO MEXICANO”**

La cual a mi consideración cumple con los requisitos reglamentarios respectivos para hacer presentada en Examen Profesional.

Por lo anterior y de conformidad con el Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Atentamente  
**“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”**  
Ciudad Universitaria, 05 de febrero de 2014.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
**DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

*“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) de aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad”.*

c.c.p. Secretaria de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho.  
c.c.p. Alumno. Se autoriza la impresión de la tesis.  
c.c.p. Seminario  
MAGA/lvr.

## **DEDICATORIAS**

*IN MEMORIAM: MARIA LUISA; TERESA, MANUEL, GUSTAVO, JORGE,  
ALFONSO, MANUELA, CARLOS R., FINA ROSA Y CARLOS D.*

*Para ellos mi recuerdo fiel y la gratitud eterna por su gran cariño y los  
momentos inolvidables que pasé a su lado*

*A mi Abuela Olga, pilar de mi familia y ejemplo vivo de amor,*

*A Ceci y Víctor, mis queridos padres, quienes sin descanso me  
proporcionaron el amor; educación y valores que dan sustento a mi vida.*

*A Gustavo, hermano mío, aunque estés lejos te llevo en cada pensamiento y  
en toda conquista, sabiendo que tienes en Gema a una gran compañera.*

*A Paula Fernanda y Fabiola, mi consorcio familiar, alimento afectivo y  
motivacional para salir avante.*

*A mis tíos y primos quienes aportan cariño y soporte a mi existencia*

*A Miguel Ángel; Karla y Eduardo, mis primos hermanos, más hermanos que  
primos*

*A Mónica, mi hermana adoptiva quien ha sido parte fundamental en mis  
momentos difíciles y en los de alegría*

*A mis amigos de la vida, por su aprecio y los atinados consejos*

*A la UNAM, mi alma mater, primordialmente a la Escuela Nacional Preparatoria Número 1 y la Facultad de Derecho, por ser las cunas de mis conocimientos: universitarios y humanísticos.*

*A mis profesores, por su paciencia y dedicación en la difícil labor de la docencia, en especial al Dr. Miguel Ángel Garita Alonso, quien en la asesoría de mi tesis ha sido mi pater familia.*

## INDICE

<b>Introducción</b>	.....	<b>Pág.</b> <b>1</b>
---------------------	-------	-------------------------

### CAPITULO PRIMERO

#### EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS

		<b>Pág.</b>
1.1.	Definición y Orígenes del Estado	..... 5
1.1.1.	Antecedentes Históricos	..... 12
1.1.2.	Egipto	..... 12
1.1.3.	Grecia	..... 15
1.1.4.	Roma	..... 17
1.1.5.	Evolución del Concepto de Estado	..... 18
1.1.6.	Revolución Francesa. Origen del Estado Moderno	..... 24
1.1.7.	Características del Estado Moderno	..... 30
1.2.	Los Elementos del Estado	..... 31
1.2.1.	El Territorio	..... 31
1.2.2.	La Población	..... 35
1.2.3.	El Gobierno o Poder Publico	..... 40
1.2.4.	La Soberanía	..... 43
1.2.5.	El Orden Jurídico	..... 45
1.3.	Los Fines del Estado	..... 47

### CAPITULO SEGUNDO

#### LA AUTONOMIA DE LOS ORGANOS DE TRANSPARENCIA EN EL ESTADO MEXICANO

		<b>Pág.</b>
2.1.	Concepto	..... 48
2.2.	Características	..... 49
2.3.	Diferencia Entre Organismo Constitucional Autónomo y Órgano Publico Autónomo	..... 50
2.4.	Los Organismos Constitucionales Autónomos en el Estado Mexicano:	..... 52
2.4.1.	Instituto Nacional Electoral	..... 53
2.4.2.	Banco de México	..... 56
2.4.3.	Comisión Nacional de Derechos Humanos	..... 58
2.4.4.	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	..... 61

2.4.5.	Tribunal Superior Agrario	.....	64
2.4.6.	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	.....	66
2.4.7.	Comisión Nacional de Competencia Económica	.....	67
2.4.8.	Instituto Federal de Telecomunicaciones	.....	75
2.4.9.	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.	.....	76
2.4.10.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.	.....	77
2.4.11	Fiscalía General de la Republica. (a partir del 18 de diciembre de 2018).	.....	79
2.4.12	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	.....	83

**CAPITULO TERCERO**  
**LA AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DE LOS ORGANOS DE**  
**TRANSPARENCIA EN EL ESTADO MEXICANO**

			Pág.
3.1.	Aspectos Generales de La Transparencia y su Autonomía.	.....	84
3.1.1	Antecedentes Históricos de la Transparencia en México y las Reformas Constitucionales de 2007, 2013 y 2014.	.....	88
3.2.	La Transparencia en el Desempeño de las Organizaciones Gubernamentales.	.....	116
3.2.1	Los Efectos e Importancia de la Transparencia en la Relación Estado-Sociedad.	.....	128
3.2.2	Transparencia y Gobernanza.	.....	133
3.2.3.	Beneficios y Límites de la Autonomía de la Transparencia.	.....	137
3.3.	El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos como Autoridad Autónoma y Garante de la Transparencia y Acceso a la Información Pública.	.....	144
3.4.	El Modelo de Gobierno Abierto.	.....	150

<b>CONCLUSIONES</b>	.....	<b>Pág.</b> 157
---------------------	-------	--------------------

<b>GLOSARIO DE TERMINOS</b>	.....	<b>Pág.</b> 162
-----------------------------	-------	--------------------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	.....	<b>Pág.</b> 166
---------------------	-------	--------------------

<b>ANEXOS</b>	.....	<b>Pág.</b> 171
---------------	-------	--------------------

Decreto del 7 de febrero de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia

Decreto del 10 de febrero de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo ha sido desarrollado bajo una estricta metodología que establece nuestra norma universitaria y apegada a los elementos técnicos y conceptuales que exigen toda investigación científica.

El Estado tiene como propósito entre sus fines garantizar el derecho de acceso a la información de los particulares, hacer respetar esta garantía constitucional, pero fundamentalmente en un estado de derecho cumplir el propio Estado con esa función de transparencia y se pueda transitar paralelamente y de manera armónica entre el Estado y los particulares.

En este trabajo de investigación analizaremos la información que hasta el momento se ha generado sobre esta materia de transparencia y acceso a la información, así como la característica de la autonomía constitucional que deben tener los órganos del Estado Mexicano que hagan garante el derecho fundamental antes descrito.

La autonomía de los Órganos del Estado surge a finales de la Segunda Guerra Mundial, siendo Alemania su principal promotora en un intento de disgregar las decisiones de ciertos entes de gobierno que, a criterio de la sociedad, deberían funcionar con independencia económica y de gestión a los tres poderes con la finalidad que las decisiones de dichos entes no fueran influenciadas por las presiones derivadas de la subordinación fáctica que todo servidor público tiene en el ejercicio de sus funciones

Para llegar a la noción de autonomía constitucional se impone agregar que el Estado México tiene influencias históricas que devienen principalmente de la herencia española que estableció el orden normativo en la colonia desde 1521 hasta 1810, sin dejar de pasar por alto las ideas de la ilustración francesa y las ideas de independencia que se plasmaron en el acta del 4 de julio de 1776 que llevaron a la postre a la separación de los Estados Unidos de América de la Gran Bretaña, ideas que transformaron la composición del Estado Moderno.

A la fecha de la elaboración del presente proyecto, existe una abrumadora inclinación de los estudiosos del derecho, a crear Organismos Constitucionales Autónomos, tales son los casos de la Comisión Nacional de Competencia Económica; Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Nacional para la Evaluación de La Educación, todos ellos justificables a raíz de los hechos narrados en el párrafo que precede; dichos Organismos han sido creados, en algunos casos, por la presión de una sociedad cada día más participativa y comunicada por las redes sociales y el internet, a través de las cuales el individuo advierte casi en forma inmediata a la generación de hechos en las que las autoridades actúan fuera de la Ley, o bien al amparo de esta pero persiguiendo un fin personal del servidor público.

A raíz del estudio del Estado y de la Autonomía Constitucional de los órganos en estudio, estableceremos en esta investigación nuestra posición y los alcances de dicha autonomía, explicando que, a fin de mantener el equilibrio de las funciones de los órganos de gobierno, ello en razón que la creación de los órganos constitucionales autónomos han dado un nueva composición de la división de poderes y a la estructura de la Carta Magna, deseando que el resultado de tal transformación sea en beneficio de la sociedad.

Con el presente trabajo de investigación procuramos demostrar la necesidad de dotar de autonomía Constitucional a los Organismos de Acceso a la

Información, haciendo énfasis en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) es un acierto del Estado Mexicano que aspira a la transparencia estableciendo las herramientas necesarias contra la opacidad de las autoridades en la entrega de la información que les formule la sociedad.

A fin de lograr el propósito anterior, hemos desarrollado la presente investigación que en síntesis contiene:

En el Primer capítulo que se refiere al Estado y sus Elementos tiene como propósito a través de los antecedentes históricos emprender un panorama que llegue a entender la conceptualización del Estado y en base en ello mostrar cual es la posición del Estado contemporáneo y los elementos que lo componen y los fines del mismo, entre los que se encuentran la transparencia como un componente principal en nuestros días.

En el segundo capítulo nuestro propósito es conceptualizar a los organismos constitucionales autónomos acotando sus características y las diferencias con los órganos públicos autónomos, haciendo además un breve panorama de los Organismos y/o Órganos Constitucionales Autónomos establecidos en la Carta Magna Nacional.

En el tercer capítulo nos adentramos a fondo de la transparencia y la autonomía de los órganos garantes de la existencia de este derecho constitucional, haciendo un breve resumen histórico-jurídico de la transparencia, resaltando la importancia del advenimiento en la autonomía constitucional del IFAI.

Con el contenido del presente trabajo de investigación se apreciara de la necesidad del Estado Mexicano de contar con Órganos de Transparencia con autonomía constitucional que le de mayor certeza jurídica a los ciudadanos respecto a su derecho fundamental y/o humano respecto del acceso a la información que permitan entre otros, saber la aplicación de los recursos públicos utilizados por los Órganos del Estado para el cumplimiento de sus fines a favor de la Sociedad, criterio que robustece con la Reforma Constitucional en materia de Transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

## CAPITULO PRIMERO

### EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS

#### 1.1. Definición y Orígenes del Estado

Iniciar este trabajo de investigación definiendo lo que es el Estado es una tarea que no se estima fácil, pues existen numerosas teorías, definiciones y conceptos como tratadistas en el tema hay, en ese sentido consideramos incluir en este trabajo las más importantes y que han decantado en influencias a la creación de los estados modernos.

Los vestigios que se tienen de la primera manifestación de agrupación del hombre es el sedentarismo en donde, después de vivir a merced de la naturaleza y en condiciones precarias, el hombre se vio inmerso en la necesidad de organizarse en pequeños grupos y asentarse en un lugar aprendiendo a convivir con sus semejantes, en esos grupos primitivos el hambre mas fuerte repartía los deberes y obligaciones. Al vivir de esta forma el hombre de las cavernas controlaba las familias, cuya evolución es sumamente importante dado que es la primera unión con otros seres biológicamente necesarios en donde se establecen tareas según habilidades físicas y biológicas, así como obligaciones y derechos.

A raíz de esta forma de unión se conocen diversas formas previas al Estado tales como la banda y la tribu; la horda, la gens, el clan y el tótem, cada una con su forma de organización distinta.

En primer lugar debemos decir que la etimología de la palabra estado proviene del Latín *status*, su significado ha dado origen a las más importantes cuestiones

debatidas en la filosofía; el derecho y la política, dada su importancia en las ciencias sociales en cita los tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre la naturaleza, origen, funciones y fines del Estado pues el enfoque multidisciplinario impone un sinnúmero de acepciones, algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. No pocas veces se le identifica al Estado como la sociedad misma, no es raro también se equipare al Estado con la Nación; en ese tenor esta *banda ancha* el problema del Estado se aborda teniendo fundamentalmente en cuenta su aspecto jurídico, propósito de nuestro escrito, advirtiendo al lector que estamos conscientes de la existencia otros aspectos paralegales importantes como el sociológico y el político.

El Estado no es un ente natural aunque deviene de la naturaleza del hombre, el mismo se constituye en base a un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para desentrañar el comportamiento de la comunidad política. La primera duda deviene si el Estado crea Derecho, o el Derecho crea al Estado, nos inclinamos por la primera hipótesis, como veremos más adelante, en razón de la íntima e ineludible simbiosis que existe entre éste y la Constitución.

En base a la Constitución el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones y celebra tratados, es sujeto del derecho internacional, en suma, es titular de derechos y obligaciones en el concierto de las naciones y tiene obligaciones con la sociedad que lo constituyó, entre ellas la transparencia como antónimo de la opacidad, de ahí que la misma sociedad cede parte de la autonomía de cada uno de sus miembros para la creación del Estado.

Durante más de dos milenios el Estado ha constituido un conjunto de problemas jurídicos y ha sido, desde entonces, objeto de estudio de muchos jurisconsultos y otras disciplinas. El Estado es en suma uno de los conceptos más debatidos del derecho, la sociología y la antropología, mismo que se ha ido fraguando en el contexto histórico de la humanidad

En ese sentido, dado que nuestro régimen jurídico tiene raíces tanto griegas como romanas, es importante para esta Tesis una breve reseña de las ideas Aristotélicas.

Aristóteles es el fundador del sistema filosófico más poderoso del mundo antiguo, enraizado en las ciencias de su época, contribuyó en primera línea a las ciencias biológicas y políticas así como a la lógica formal. También creó la teología natural y la del monoteísmo filosófico, sobre el cual se apoyarían posteriormente la teología judía, la cristiana y la musulmana.<sup>1</sup>

Las ideas de Aristóteles coinciden en diversos puntos con el pensamiento de Platón que estructuró un tipo ideal de Estado dividido en tres grupos: los gobernantes, los guerreros y los artesanos o labradores, señalando que para que el estado funcionara perfectamente debía existir armonía hacia dentro de cada grupo y por ende entre cada uno de ellos de tal forma que la actuación recíproca e interdependiente fuera el método para lograr el beneficio común. De igual manera estimó que la estructura del Estado y del individuo son iguales, y con ello, analiza las partes y funciones del Estado y posteriormente, las del ser humano, con lo cual establece el principio de Estado anterior al hombre, porque, además, la estructura de aquél aun siendo igual a la de éste, es más objetiva o evidente. Dentro de esta perspectiva Platón estableció que los hombres que tuvieran las mejores habilidades intelectuales, virtudes morales, sabiduría, templanza y justicia eran quienes debían dirigir el destino de la

---

<sup>1</sup> Cfr. CARBAJAL SALAS, María Guadalupe, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO MEXICANO, Tesis. México, D.F., UNAM, Facultad de Derecho, 2012, p. 12

comunidad. Entre las formas de gobierno ubica a la aristocracia como las más encomiable, posteriormente a la oligarquía, la timocracia, la democracia y finalmente la tiranía.

Aristóteles declara que el Estado existe por naturaleza, y por tanto. Es anterior al hombre, pues parte de la idea de que el hombre es un *zoon politikon* más que las abejas o cualquier otro animal gregario, es decir, que debido a su propia naturaleza el ser humano siempre ha vivido, vive y vivirá en una constante relación con sus semejantes, sostuvo que el Estado es una entidad necesaria ya que el hombre forzosamente nace, se desenvuelve y muere dentro de él, y quienes están fuera del estado son los seres irracionales o dioses. El hombre se distingue de otros seres vivos por su sentido de lo bueno y lo malo, lo justo e ideas semejantes, indicando que precisamente de la participación común, entre otras surgen la familia y el Estado.

Para Aristóteles el hombre es el mejor de los animales cuando se ha perfeccionado, pero cuando se aleja de la *ley* y la justicia es el peor de todos, pues ha recibido de la naturaleza las armas de la sabiduría y la virtud, pero puede usarlas para las cosas más opuestas.

Sin embargo, en nuestra concepción actual las ideas aristotélicas podrían tacharse de fuera de contexto pues estiman a la esclavitud como una situación natural de algunos grupos humanos, resultado de la ineptitud cultural e incapacidad intelectual de los miembros desde el punto de vista de su mentalidad natural, la justifica estableciendo que existe la necesidad dentro de la vida comunitaria de que hayan hombres que manden y otros hombres que sirvan.



Aristóteles ya distingue a la monarquía, la aristocracia y la democracia como regímenes puros, los cuales mediante procesos degenerativos, se convierten en tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente, indicó que la monarquía es la forma de gobierno de un solo hombre dirigido a la consecución del bien común y a la protección de los intereses generales de la comunidad y de todos y cada uno de los elementos que lo componen, pero cuando estas finalidades se pervierten y la actividad gubernativa no las procura, sino que se proyecta hacia la opresión de la sociedad en beneficio personal del monarca, dicho régimen se convierte en tiranía.

La aristocracia es la forma de gobierno ejercida por los mejores hombres de la comunidad y tiene como objetivo las mismas finalidades, sin embargo, señaló que cuando la conducta pública del grupo dirigente se desvía hacia los intereses particulares de sus miembros, da lugar a la oligarquía.

Para Aristóteles la democracia, es la forma de gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos, sin embargo, cuando los gobernantes solo atienden a los intereses de ciertos grupos sociales, sin proveer el bienestar a toda la comunidad se convierten en demagogos.

En Aristóteles ya se esboza la idea de la soberanía del Estado al hablar de la *autarquía de la polis*, o sea, el poder y la capacidad que ésta tiene para darse la organización que más le convenga sin la intervención, interferencia o hegemonía de potencias ajenas o extrañas.

En otra época histórica, esto es en la Edad Media se había sintetizado la idea del Estado, como la existencia de un orden natural proporcionado por Dios a los hombres, era en principio incuestionable y se creía que sólo se podía acceder a su conocimiento alcanzando a niveles de contemplación.

El racionalismo surgido a inicios de la Edad Media, tuvo por precaución, encontrar las circunstancias que habían logrado constituir a los diversos reinos existentes. Los filósofos empiristas de esa época trataron de analizar la evolución del Estado a partir de una dialéctica histórica que explicara el origen del poder de los gobernantes, para encontrarle una respuesta en la existencia social.

La concepción del Estado en términos jurídico-político, ya se explicó la raíz etimológica, se debe a Maquiavelo, quien en su obra "El Príncipe" nos introduce por primera vez, al vocablo Estado diciéndonos: *"Todos los Estados y dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los nombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son hereditarios cuando en ellos impera de tiempo atrás el linaje de una familia, o son nuevos o completamente nuevos, cual lo fue Milán para Francisco Sforza o son estados añadidos al que se recibe por heredad, como el reino de Nápoles para el rey de España. Los dominios así adquiridos, pueden tener la costumbre de someterse a un príncipe, o estar habituados a vivir en libertad, por lo que hay que ganarlos por medio de las armas propias o con ajenas armas contando con la fortuna y la virtud".*<sup>2</sup> de lo anterior podemos afirmar que el Estado es una organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón.

Luis XIV Rey de Francia, quien naciera el 14 de mayo de 1643 y viera su fin el 1 de septiembre de 1715 mencionó la ya conocida frase *"El Estado soy yo"*, lo cual ejemplifica, el absolutismo total en donde se toma al Estado como un régimen político en el que una sola persona es decir, el Rey es el soberano, es quien ejerce el poder con carácter absoluto, sin límites. En este tenor, el Estado

---

<sup>2</sup> N. MAQUIAVELO, EL PRINCIPE, trad. Mares, Roberto, Grupo Editorial Tomo, 1ed., México, 1998, p. 22

es una prolongación de las características absolutas del monarca en turno, dicho poder, al ser ejercido en forma tiránica fue el caldo de cultivo que dio origen a la revolución Francesa, cuya columna vertical es el ideario del cambio de la evolución y del significado de la palabra Estado, tal y como se verá más adelante.

En ese proceso es importante indicar la poca probabilidad que los únicos Estados realmente originales son aquellos cuyo origen fue *sui géneris*, fuera de las condiciones locales y no como respuesta a las presiones surgidas de una entidad política organizada ya en sumo grado, son aquellos que se organizaron en los valles de los grandes ríos de Asia y África, y uno o dos desarrollos comparables en el hemisferio occidental. Por otra parte, el desarrollo del Estado parece que ha sido secundario y que ha dependido de presiones, directas o indirectas de los Estados existentes”<sup>3</sup>.

Morthon H. Friend, estableció el criterio bajo el cual señala que existen Estados originales y secundarios, es decir, que solamente unas cuantas sociedades en el mundo alcanzaron su desarrollo de manera autónoma sin influencia extranjera, es decir, grupos que por su propio impulso llegaron a constituirse en Estados, esto a diferencia de aquellos que en su mayoría se vieron influenciados por estos para constituirse en estados.

Fueron seis sociedades primitivas que lograron por sí mismas una organización estatal: “...la cuenca del río Amarillo en China; el área de la India correspondiente a los ríos Indo y Ganges; Mesopotamia, entre los cauces del Tigres y el Éufrates; la región del Nilo; el territorio de la civilización Inca en el Cuzco y Mesoamérica”.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> MORTON H. FRIED. “Sobre la evolución de la estratificación social y del Estado”. Antropología Política. Anagrama, Barcelona, 1979, p. 133.

<sup>4</sup> ANDRADE SANCHEZ EDUARDO. Teoría General del Estado. Harla, México, 1987, p. 38.

Toynbee establece otro tipo de clasificación basada específicamente en la observación del surgimiento de sociedades organizadas directamente de la vida primitiva, a diferencia de las que recibieron el influjo de ellas, a éstas las denominó "filiales", y fueron: "La Egipciaca, la Sumérica, la Minoica, la Sínic, la Maya y la Andina".<sup>5</sup>

### **1.1.1. Antecedentes Históricos.**

Dentro de los estados originales o primarios encontramos a Egipto, Grecia y Roma, los cuales se detallan a continuación dada la influencia militar, política y filosófica que ejercieron en otras sociedades contemporáneas para que se convirtieran en Estados.

### **1.1.2. Egipto.**

Hace aproximadamente más de cinco mil años que aparece la autoridad centralizada, en Egipto se trata de un Estado personalizado, en el sentido de que la concepción de la autoridad se identificaba plenamente con su depositario, es decir, el Estado era el Faraón a quien veían como un Dios, afirmación que no sólo era reconocida por el Faraón mismo, sino por todos los subordinados.

Lo anterior se deriva de la concepción místico religiosa, pero sobre todo de cierta vivencia de lo sagrado que los egipcios ya poseían desde su etapa pre estatal.

---

<sup>5</sup> TOYNBEE, Arnold J. Estudio de la Historia. Tomo I (Vols. I-V) Alianza Editorial, Madrid, Sexta Edición, 1981.

Egipto fue un claro ejemplo de Estado Personalizado, es decir, “...cuando el mando de una sola persona no necesariamente personaliza al Estado ni tal personalización deriva siempre de la identificación con la deidad. La personalización supone una transfiguración de la idea estatal y de la persona que ejerce el poder.”<sup>6</sup>, dado que la concepción de la autoridad identifica plenamente con su depositario, en este caso el faraón.

El faraón no era sólo un enviado de los dioses, era el dios mismo divino en su propia persona es él quien parece ser el primer dirigente histórico que asume la función de conducir a la sociedad como un verdadero dios y así lo entendían y aceptaban sus súbditos.

Para entonces el monarca necesitaba funcionarios para un gobierno que se había extendido mucho y que cada vez era más complejo, dichos sujetos ejercían un servicio personal al faraón más que desempeñar una función pública y estaban sujetos a su divina gracia. La fuerte personalización del Estado se manifestó también en la ausencia de cuerpos normativos impersonales y generales que regularan el actuar del Estado depositado en el faraón, la justicia o palabra del rey era aplicada por sus servidores, sin embargo estas normas no estaban materializadas en códigos o leyes, sino que se aplicaba el derecho consuetudinario que era surgido de la voluntad del faraón quien la única limitante que tenía era el concepto de *ma’at* una especie de justicia-equidad-verdad, inmanentes.

Así pues del Estado personalizado ilustrado por Egipto en el que se considera al faraón como un ser divino y se aprecian dos características: "... La primera, que el desarrollo burocrático indispensable para hacer posible la organización del Estado se produce en torno a su figura con el sentido de servidumbre

---

<sup>6</sup> ANDRADE SANCHEZ EDUARDO. Teoría General del Estado. Op. Cit., p. 49.

*personal hacia el monarca, que era el Estado mismo. Se creó así la primera clase gobernante. La segunda característica consiste en que no había ley escrita porque la antigua tradición, por un lado, y por otro la voluntad absoluta, divina, del faraón generaba la normatividad de la sociedad. Con seguridad, el faraón no podía ejercer una autoridad totalmente caprichosa. El ma'at, esa idea de justicia, de equidad, en el fondo representaba la costumbre, la tradición de la propia comunidad. Lo justo debió ser los que estaba apegado a las costumbres y a la tradición de la sociedad.”<sup>7</sup>*

El inevitable crecimiento de la clase administrativa y la prosperidad económica en las diversas regiones comenzó a minar la gran autoridad central del faraón, a mediados del año 2400 a.C., se inicia un proceso de desintegración del Estado personalizado depositado en el faraón, esto sumado a la escisión entre clases sacerdotales dependientes del faraón, contra el interés de aquél, el culto al dios sol: Ra. La burocracia administrativa fue tomando fuerza y disputándose lentamente la autoridad del faraón, quien estaba perdiendo poder en beneficio del aparato que se había creado en torno al él, terminado por ser consumido por el culto del cual al principio fue objeto.

Dada esta separación los sacerdotes del nuevo culto a Ra modificaron la concepción de que el faraón era un dios y pusieron en su lugar a la recién instituida divinidad a la que debía quedar sujeto, sin embargo, se admitía que el faraón era un hijo del sol, pero no un dios.

Todo esto llevo a una etapa en que la autoridad del faraón ya no se funda en la creencia general en su divinidad. Ya existía la fuerza armada que ocupaba un lugar de mayor importancia y el consenso colectivo era menos fuerte, además la casta sacerdotal tenía mucha influencia, sin mencionar, que una fracción

---

<sup>7</sup> IBÍDEM

sacerdotal comienza con el culto a un nuevo dios: *Amón*, que quería decir oculto y que se combina *con* Ra para formar la deidad Amon-Ra, rey de los dioses, lo cual representaba intereses sacerdotales e iría ascendiendo para convertirse al paso de los siglos en el más importante del Estado Egipcio.

Así pues el Estado personalizado va dejando su lugar al Estado Oligárquico en el que el monarca es considerado como conductor pero ha perdido el atributo de la divinidad, ello derivado de la clase dominante representada ahora por sacerdotes y por los funcionarios de alto rango que ejercen gobierno.

### **1.1.3. Grecia.**

Como corolario de las ideas aristotélicas antes expuestas podemos decir que en Grecia el Estado no asume, como en Egipto, el carácter de una gran extensión territorial, toda vez que la civilización griega tuvo su origen en migraciones procedentes del norte. El terreno donde se asentaron los griegos era montañoso, poco fértil con escasas llanuras, aquí se organizaron pequeños grupos en distintas tribus como los arqueos o los dorios.

Los griegos tenían costumbres organizacionales, en las cuales se les permitía la participación en los asuntos públicos por medio de asambleas y no presentan un alto sentido de centralización y personalización de la autoridad dado que la autoridad no estaba basada en una sola persona como las monarquías, sino que se dividía en varios jefes y aún se reconocía el “*consejo de ancianos*”, por ello se consideraba al Estado por una parte como la ciudad (*polis*) o el sitio donde debía desarrollarse la plenitud de la vida humana y por otro lado se referían a las funciones públicas concedidas a cualquier ciudadano que pudiera realizarlas mediante la renovación de los cargos.

En el contexto del desarrollo del Estado griego, es de vital importancia mencionar la organización social espartana que mostró una división muy clara de clases, espartanos, periecas e ilotas. Los espartanos eran ciudadanos del Estado de Esparta, descendientes de las tribus que dominaron el Peloponeso; los espartanos eran ciudadanos capacitados para el desempeño de las funciones públicas; los periecas eran los descendientes de los antiguos habitantes; y los ilotas eran quienes tenían la condición de siervos de la tierra.<sup>8</sup>

En Esparta existían cuatro instituciones políticas encargadas de la dirección del Estado:

a) Los Reyes. Representantes de familias destacadas, seguramente antecedentes de las jefaturas de paz y guerra.

b) El Consejo. Grupo de dirigentes de las antiguas gens que conservan su importancia derivada de la precedente organización tribal, siendo así el consejo un órgano colegiado de representación de los grupos con poder.

c) La Asamblea o Apella Conformada por espartanos mayores de 30 años (a esa edad se obtenía la Ciudadanía), dicha asamblea se reunía mensualmente y su misión consistía en probar o rechazar las propuestas que le presentaba el Consejo. *“La asamblea popular no es otra cosa que la antigua comunidad guerrera. No hay en ella debate alguno. Se limita a votar sí o no ante una proposición precisa del consejo de ancianos”*.<sup>9</sup>

d) Los éforos llamados también supervisores, eran cinco y provenían de una elección por parte de la Asamblea para desempeñar funciones durante un año.

---

<sup>8</sup> CARBAJAL SALAS, *Op. Cit.*, p. 20 y 21

<sup>9</sup> CARBAJAL SALAS, *Op. Cit.*, p. 21



Ellos eran quienes efectivamente ejercían el poder, tenían a su cargo diversas funciones ejecutivas y vigilaban la actitud de los Reyes y el Consejo, además de que presidían la Asamblea y resolvían algunos asuntos judiciales.

El Estado ateniense era un estado regulador solo sobre ciertos aspectos pero deja un margen para la actividad individual, en él se partía de la desigualdad de la población para clasificarlos en distintos estamentos. Su población de ciudadanos libres se encontraba dividida en cuatro clases: los agricultores, también dueños del suelo que cultivaban, pero a quienes no se reconocía rango de nobleza y que generalmente poseían pequeñas extensiones; los demiurgos o trabajadores dedicados a las artesanías y el comercio; los jornaleros agrícolas campesinos sin tierra que trabajaban las tierras de la nobleza con el carácter de siervos, a cambio de una parte de la cosecha, cabe mencionar que al final de todas las clases sociales se encontraban los esclavos que carecían de derecho.

#### **1.1.4. Roma.**

Al igual que Grecia, este estado aparece por las fuertes interacciones de los distintos grupos humanos asentados en su territorio, debido a que estaba habitado por varios pueblos como los latinos, sabinos, umbríos y etruscos.

La formación de Roma como Ciudad-Estado parece determinada por la existencia de un Estado anterior, el etrusco quien en el siglo VII a. C., dominó lo que tal vez era solo un conjunto de aldeas dispersas que propiamente constituyeron la primitiva Roma.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Cfr. GONZALEZ ROJO, NOE GUILLERMO, Los Organismos Públicos en el Estado Mexicano, Tesis. México, D.F., UNAM, Facultad de Derecho, 2008, p. 15

Puede verse como la cúspide del desarrollo inicial de lo que comprendemos actualmente como ESTADO, su organización a pesar de ser fundada como un imperio tenía las aristas definidas de un estado contemporáneo con las características que lo definen:

1. Población organizada según clases sociales;
2. Dirigente que se apoya en leyes previamente fundamentadas;
3. Capacidad de recaudar impuestos;
4. Capacidad de fomentar el comercio y ser manejado no solo por una autoridad
5. Centralización de las funciones políticas, económicas y jurídicas en una demarcación
6. Creación de conceptos políticos tales como Tribunales, Senado y Magistrados,

A pesar de que el estado romano se fundó en un formato de república con todos sus detalles y definiciones, Augusto funge como la figura del principado o principal ciudadano representante ante otros pueblos o figura prominente.

### **1.1.5. Evolución del Concepto de Estado**

El surgimiento de la concepción de Estado se inicia en los últimos años del siglo XVIII e inicio del siglo XIX en Europa, continente en el que ya existían gobiernos constituidos bajo el modelo de monarquías absolutistas bajo el mando vertical de los reyes, cuyo poder era justificado teológicamente, en donde se sostenía el derecho dinástico de los monarcas como prerrogativa a partir de la cual, se legitimaba a su ascenso y mantenimiento en el poder, siendo así, se entendía al Estado como la unidad de una entidad inmutable, creada por Dios, y sólo él, representado por la iglesia y los reyes, quienes podían instrumentar su propio

marco legal de atribuciones, que obviamente favorecía a todos los eclesiásticos y nobles, ya que los reyes sólo debían rendir cuenta de su actuación a Dios.

Desde el punto de vista jurídico no se tiene conocimiento del origen exacto de la palabra Estado, lo que puede afirmarse es que es equivalente a la *Polis* o bien a una ciudad, y no es sino hasta la Edad Media, cuando por primera vez surge el concepto *stati*, es decir, Estado, término que fue, como ya se ha mencionado por Maquiavelo utilizando por éste autor la palabra Estado para referirse a las tiranías, principados y reinados en que se encontraba dividida Europa.

Sin embargo hay tres maneras de concebir al Estado como concepto Jurídico, esto es: como objeto de derecho como relación jurídica o bien como sujeto de derecho.

*“Concebir el Estado como objeto, no es posible si se quiere ser consecuente, pues todo objeto de derecho supone un sujeto y este sujeto no puede ser sino los hombres que dirigen al Estado. La doctrina del Estado como objeto nace, por consiguiente, de un desgarramiento interno del mismo y de una oposición respecto a él de uno de sus elementos esenciales... Si se considera al pueblo y por consiguiente, a todo miembro del mismo solamente como objeto, no es posible atribuirles, al propio tiempo, la consideración de sujetos. Toda teoría de esta naturaleza puede satisfacer solamente la exigencia de una explicación jurídica a cerca del Estado, si logra probar la existencia de un orden jurídico superior al mismo, del cual recibiría el señor su derecho de soberanía sobre el objeto-Estado.”<sup>11</sup>*

La idea de que el Estado es una relación jurídica, parece ser la más exacta. “Si se concibe al Estado como relaciones de dominación, la unidad y continuidad

---

<sup>11</sup> JELLINEK, GEORGE. Teoría General del Estado. Albatros. México. 2007, p. 96

de esta relación significa ya una desviación de las bases empíricas, porque el Estado no comprende una relación de dominio, sino innumerables relaciones de este género. Hay cuantos sujetos y cada nuevo señor o dominador introduce un nuevo miembro en la proporción. ...El error más grave de esta doctrina consiste en que no puede decir de dónde procede la relación jurídica del Estado, porque toda relación jurídica necesita normas que regulen, y estas normas han de unir unos con otros a los miembros de las relaciones jurídicas, lo que supone, por consiguiente, un poder sobre los miembros, poder de donde nacen estas normas.<sup>12</sup>

La tercera teoría habla del Estado como sujeto del derecho. “El concepto de sujeto de derecho es un concepto puramente jurídico y no significa cualidad real que de suyo esté ligada a los hombres, sino que, como todo concepto jurídico, es por su naturaleza una relación. Que el hombre es un sujeto de derecho quiere decir que se encuentra con el orden jurídico en una relación que está determinada por normas de igual naturaleza. ...Si el Estado es una unidad colectiva, una asociación, y esta no es una ficción, sino una forma necesaria de síntesis de nuestra conciencia que, como todos los hechos de la misma, forma la base de nuestras instituciones, entonces tales unidades colectivas no son menos capaces de adquirir subjetividad jurídica que los individuos humanos. ... Tan lícito nos es científicamente concebir el Estado como un sujeto de derecho, como atribuir al hombre este mismo carácter. Sólo mediante esta doctrina nos es posible comprender jurídicamente la unidad del Estado, la de su organización y la voluntad que ella engendre.”<sup>13</sup>

Expuestas las anteriores teorías, podemos decir que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde y sujeto a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que

---

<sup>12</sup> IBÍDEM. Op. Cit., p. 98

<sup>13</sup> IBÍDEM. Op. Cit., p. 100

estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

Son muchos los pensadores quienes han escrito al respecto, y a continuación se plasman algunos postulados:

León Duguit, señala: *"Al estado lo componen 1) La sociedad o colectividad, es decir, la nación es parte del estado en el sentido de que la nación es el medio social en que se produce el hecho de estado. 2) La diferenciación entre gobernados y gobernantes. Los gobernantes son personas investidas de la facultad de hacer o poner en operación la soberanía o voluntad del estado; los gobernantes, por lo contrario, son los que acatan o deben acatar la voluntad del estado; los gobernados, por el contrario, son los que acatan o deben acatar la voluntad del estado, expresada a través de los gobernantes. 3) La soberanía o voluntad compulsiva o coactiva, potencial o actual, que caracteriza los actos del Estado. 4) El territorio o espacio geográfico del estado.*

*Thomas Hobbes en "Leviathan", supuso como propósito de los gobernantes el lograr un orden social a partir del caos que provocaba la vida comunal en una situación que favorecería la lucha de todos contra todos en un mundo carente de moral, con esta teoría se deja de dar al Estado una explicación desde el ámbito teológico y se concibe a la población como un elemento que en principio se concibe a la población como elemento que en principio tiene la posibilidad de determinar e imponer el gobernante que dirija la nación, una serie de normas generales a las cuales debe someterse. "Hobbes explica que los hombres ante las injusticias que sucedían durante la convivencia en el Estado Natural, se reunieron para convenir en un pacto social una serie de principios que la generalidad aceptó y en consecuencia sirvió para regir a la universalidad de la población y subsecuentemente, esos mismos hombres eligieron a un representante común que velara e hiciera respetar dichos convencionalismos, el*

*cual se personificó con el monarca, una vez firmado el contrato, los seres humanos se abandonaron al impulso de sus pasiones, volvieron a cometer las injusticias que habían caracterizado a la sociedad. Los reyes, se dedicaron entonces a la tarea que les habían encomendado, controlar y gobernar a los seres humanos para darle un orden al caos en el cual subsistía la sociedad de su nación. Hobbes no concebía aún la distinción entre Estado y gobernante, por el contrario, para él, el monarca es la síntesis de ambos elementos y esto a su vez, es el producto del estado natural de las cosas, en el que el deber básico de los ciudadanos es la obediencia y el resultado de la obediencia es la protección".<sup>14</sup>*

En John Locke se plantea el derecho y la obligación moral que yace en la población para provocar la revolución cuando el gobierno actúa de forma contraria a la confianza que se le ha depositado, él hace participar a la población, que se une por costumbres y leyes en un territorio definido, y el gobernante se vislumbra como defensor de sus súbditos, con él, el Estado deja de ser considerado, como el medio para conducir a la perfección a humanos y así se toma como la entidad que asegura el respeto de los derechos de los individuos.

Montesquieu observó que el Estado era una organización social, que no provenía de la firma de algún pacto o contrato, como Hobbes, sino de la convivencia de ciertos principios fundamentales e inviolables, previstos en el orden de la Constitución, considera que es por medio de la creación e imposición de leyes al rey, por vía del Parlamento y la resolución de controversias a través de la Corte, que se puede acceder a la libertad que busca el ser humano con la creación del Estado, con su pensamiento se

---

<sup>14</sup> Cfr. HOBBS, El Leviatán, versión electrónica que se encuentra en: [eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes\\_-\\_Leviatan.pdf](http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes_-_Leviatan.pdf), p.p. 73 a 76

comenzaron a considerar a cada uno de los elementos del Estado, el territorio, la población y la soberanía.

Juan Jacobo Rosseau, consideró que el Estado favoreció el desarrollo científico y tecnológico, que son principales causas de la perversión e infelicidad humana, señalaba que cuando los hombres se reunieron a firmar el pacto social, se dio el proceso de civilización, cuya consecuencia fue el surgimiento de la propiedad y el egoísmo, y el sometimiento de la voluntad de cada uno de los individuos a la voluntad de la generalidad.<sup>15</sup>

Immanuel Kant, considera que el soberano de los Estados es el pueblo, y la expresión de esta idea se cristaliza en el proceso legislativo a partir del cual se tutelan los derechos y las libertades individuales, afirmando que el origen del Estado, y por ello el de su naturaleza política, se pueden encontrar en el Contrato Social. La finalidad del Estado se sostiene a partir del reconocimiento y del respeto de los derechos Individuales, estima que el componente de todo Estado, en esencia son sus hombres, que deben someterse al fin de su moralidad y buscar en el Estado la posibilidad de la realización de ese fin.

Juan Amadeo Fichte, se dedica a estudiar la función que la entidad debe asumir frente al fenómeno económico, estima que: "*junto a la fundamentalísima tarea de asegurar el goce de los derechos individuales regulando las relaciones públicas y privadas, tiene el Estado la función de organizar y distribuir el trabajo dando a los individuos la posibilidad efectiva de realizar sus actividades dentro de esa distribución. Debe asimismo regular los cambios a fin de prevenir las consecuencias de sus fluctuaciones desventajosas y promover la cultura general en todas sus manifestaciones constructivas. ...*"<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> CARBAJAL SALAS, *Op Cit.*, p. 26

<sup>16</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Omeba, Argentina, Vol. X, p.382.

### **1.1.6. Revolución Francesa. Origen del Estado Moderno.**

Desde la frase histórica de Luis XIV: "*L'État, c'est moi*" ("El Estado soy yo"), manifestada como el poder del absolutismo, el pueblo sintió la negación total de sus derechos y rotos todos sus principios e ideales, es ahí donde empieza a crecer el resentimiento y surge poco a poco la semilla de la rebelión, la cual habría de manifestarse con toda su violencia y hacer explosión culminando el 14 de julio de 1789.

El año de 1789 es de primordial importancia, dadas sus manifestaciones por que los rumbos señalados cambiarán al mundo en sus procedimientos y formas gubernamentales, y también en la nueva concepción del hombre que se convirtió en ciudadano para ayudar a los fines del Estado, los fines de un nuevo Estado nacido de la sangre de muchas personas, de un Estado que surge de las cenizas del despotismo y la crueldad: el Estado Moderno de Derecho.

Durante el reinado de Luis XV, las instituciones monárquicas se debilitaron debido a la falta de interés del monarca por la política y por su poca habilidad para tomar decisiones.

Durante el reinado de Luis XVI los gastos militares y un lustro de malas cosechas crearon una gravísima situación social, entonces la mayoría de la población se encontraba en la miseria, mientras el lujo y el despilfarro del rey y la nobleza continuaban como si nada. Luis XVI se negaba a realizar cualquier tipo de reforma y defendía los privilegios de la aristocracia frente al hambre de sus súbditos, que se estaban hartando de la injusticia.



El mantenimiento del estado absolutista demandaba mucho dinero debido al gran número de funcionarios en el gobierno, la manutención del gran ejército permanente y las necesidades de la corte rodeada de lujos. Entonces existían las siguientes clases sociales:

El primer estado era el clero, lo conformaban unas 120 000 personas, poseía el 10% de las tierras de Francia y no pagaban impuestos, recibían de los campesinos el “diezmo”, es decir, la décima parte del producto de sus cosechas y sólo la iglesia podía legalizar casamientos, nacimientos y defunciones, además de que controlaba la educación.<sup>17</sup>

El segundo estado era la nobleza integrada por unas 350 000 personas, dueños del 30 % de las tierras, los nobles estaban eximidos de la mayoría de los impuestos y ocupaban todos los cargos públicos, los campesinos les pagaban tributo y sólo podían venderles sus cosechas a ellos, y contaba con tribunales privados.

El tercer estado comprendía al 98% de la población, y su composición era muy variada, por un lado estaba la burguesía, formada por los ricos y banqueros que hacían negocios con el estado; los artesanos, funcionarios menores y comerciantes, por otra parte, existían los campesinos libres, muy pequeños propietarios, arrendatarios y jornaleros, el proletariado urbano vivía de trabajos artesanales y tareas domésticas; finalmente estaban los siervos, que debían trabajo y obediencia a los señores. Este estado carecía de poder y decisión política, pero pagaba todos los impuestos, hacía los peores trabajos y no tenía ningún derecho.

---

<sup>17</sup> Cfr. Carbajal Salas, Op. Cit., p. 29

Desde el punto de vista político fueron fundamentales las ideas expuestas por Voltaire, Rousseau o Montesquieu, quienes acuñaron los conceptos de libertad política, de fraternidad y de igualdad o de rechazo a una sociedad dividida, o las nuevas teorías políticas sobre la separación de poderes del Estado), que impulsaron el rompimiento del prestigio de las instituciones del Antiguo Régimen, ayudando a que se desplomaran.

Económicamente, la inmanejable deuda del Estado fue mermada por un sistema de extrema desigualdad social y de altos impuestos que los estamentos privilegiados, nobleza y clero no tenían obligación de pagar, pero que sí oprimía al resto de la sociedad. Hubo un aumento de los gastos del Estado simultáneo a un descenso de la producción agraria de terratenientes y campesinos, lo que produjo una grave escasez de alimentos en los meses precedentes a la Revolución.

Las tensiones, tanto sociales como políticas, mucho tiempo contenidas, se desataron en una gran crisis económica lo que trajo como consecuencia: la colaboración interesada de Francia con la causa de la Independencia estadounidense (que ocasionó un gigantesco déficit fiscal) y el aumento de los precios agrícolas.

El conjunto de la población mostraba un resentimiento generalizado hacia los privilegios de los nobles y el dominio de la vida pública por parte de una ambiciosa clase profesional y comerciante.

Ni el clero ni la nobleza formaban bloques homogéneos; comportaban estratos de ingresos modestos, cuyos intereses y forma de vida se aproximaban a los del Tercer Estado, la nobleza contaba con un buen número de pequeños nobles campesinos (llamados *hobereaux*), que poco compartían con la gran nobleza

próxima a la Corte y entre el clero, los simples curas (*bas-clergé*) se sentían más cercanos a las reivindicaciones de sus feligreses que de sus superiores eclesiásticos.

La nobleza y el clero reclamaban el voto por estamento, el Tercer Estado pedía el voto por cabeza, que permitía más igualdad en la votación, y debates abiertos pero ante la negativa de los dos primeros estados y el consecuente bloqueo de toda votación, el Tercer Estado, aconsejado por el sacerdote invitaba a los diputados de la nobleza y del clero a que se unieran con ellos, se produjo entonces una revolución de carácter jurídico desmantelando los estamentos tradicionales del reino a los que sustituye una asamblea única en representación de todo el pueblo. A propuesta de Sieyès toma el nombre de Asamblea Nacional el 17 de junio 1789, Ante este acto revolucionario, el rey Luis XVI manda cerrar la sala y prohíbe su entrada a los representantes del Tercer Estado, en contra de la opinión de su ministro Necker.

La Asamblea Nacional encuentra, gracias al doctor Guillotin, diputado del Tercer Estado, otro lugar de reunión, la Sala del Juego de Pelota de Versalles. El 20 de junio 1789, los diputados juran no separarse antes de haber dado una Constitución al país, lo que se conoce como Juramento del Juego de Pelota. El 23, el rey ordena su disolución, y manda llevar la orden al decano del Tercer Estado, Jean Sylvain Bailly, primer presidente de la asamblea. El diputado Mirabeau habría entonces pronunciado la célebre frase "Estamos aquí por la voluntad del pueblo y sólo saldremos por la fuerza de las bayonetas". El 27 de junio, el rey cede e invita a la nobleza y al clero a que se unan a la nueva asamblea. El 9 de julio 1789, la asamblea adopta el nombre de Asamblea Constituyente.

Esta revolución jurídica y pacífica acabaría por poner fin a siglos de absolutismo monárquico, sustituyéndolo por una monarquía parlamentaria.

El 11 de julio de 1788 el rey Luis XVI, actuando bajo la influencia de los nobles conservadores al igual que la de su hermano, el Conde D'Artois, despidió al ministro Necker y ordenó la reconstrucción del Ministerio de Finanzas, gran parte del pueblo de París interpretó ésta medida como auto-golpe de la realeza, y se lanzó a la calle en abierta rebelión. Algunos de los militares se mantuvieron neutrales, pero otros se unieron al pueblo.

El 14 de julio el Pueblo de París respaldó en las calles a sus representantes y, ante el temor de que las tropas reales los detuvieran, asaltaron la fortaleza de la Bastilla, símbolo del absolutismo monárquico, pero también punto estratégico del plan de represión de Luis XVI, pues sus cañones apuntaban a los barrios obreros. Tras cuatro horas de combate, los insurgentes tomaron la prisión, matando a su gobernador, el Marqués Bernard de Launay. Si bien sólo cuatro presos fueron liberados, la Bastilla se convirtió en un potente símbolo de todo lo que resultaba despreciable en el Antiguo Régimen. Retornando al Ayuntamiento, la multitud acusó al Jacques de Flesselles de traición, quien recibió un balazo que lo mató. Su cabeza fue cortada y exhibida en la ciudad clavada en una pica, naciendo desde entonces la costumbre de pasear en una pica las cabezas de los decapitados, lo que se volvió muy común durante la revolución.

La Revolución se fue extendiendo por ciudades y pueblos creándose nuevos ayuntamientos que no reconocían otra autoridad que la Asamblea Nacional Constituyente. La insurrección motivada por el descontento popular siguió extendiéndose por toda Francia. En las áreas rurales, para protestar contra los privilegios señoriales. Se llevaron a cabo actos de quema de títulos sobre servidumbres, derechos feudales y propiedad de tierras, y varios castillos y palacios fueron atacados. Esta insurrección agraria se conoce como *La Grande Peur* (el Gran Miedo).

La noche del 4 de agosto de 1789, la Asamblea Constituyente, actuando detrás de los nuevos acontecimientos, suprimió por ley las servidumbres personales (abolición del feudalismo), los diezmos y las justicias señoriales, instaurando la igualdad ante el impuesto, ante penas y en el acceso a cargos públicos. En cuestión de horas, los nobles y el clero perdieron sus privilegios. El curso de los acontecimientos estaba ya marcado. Si bien la implantación del nuevo modelo no se hizo efectiva hasta 1793. El rey, junto con sus seguidores militares, retrocedió al menos por el momento. Lafayette tomó el mando de la Guardia Nacional de París y Jean-Silvain Bailly, presidente de la asamblea Nacional Constituyente fue nombrado nuevo alcalde de París. El rey visitó París el 27 de julio y aceptó la escarapela tricolor que significaba: libertad, igualdad y fraternidad.

La revolución se enfrentó duramente con la Iglesia católica que pasó a depender del Estado.

En 1790 se eliminó la autoridad de la iglesia de imponer impuestos sobre las cosechas, se eliminaron también los privilegios del clero y se confiscaron sus bienes. Bajo el Antiguo Régimen la Iglesia era el mayor terrateniente del país, posteriormente se promulgó una legislación que convirtió al clero en empleados del Estado.

Esos fueron unos años de dura represión para el clero, siendo comunes la prisión y masacre de sacerdotes en toda Francia. El Concordato de 1801 entre la Asamblea y la Iglesia finalizó este proceso y establecieron normas de convivencia que se mantuvieron vigentes hasta el 11 de diciembre de 1805 cuando la Tercera República sentenció la separación definitiva entre el clero y el Estado. El Viejo calendario gregoriano, propio de la religión católica fue

anulado por Billaud-Varenne, en favor de un *calendario republicano* y una nueva era que establecida como primer día el 22 de septiembre de 1792.<sup>18</sup>

La mayor aportación que este levantamiento dio, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que se fundamentó en la teoría de Juan Jacob Rosseau, al plasmarlos en su obra "El Contrato Social".

### **1.1.7. Características del Estado Moderno.**

Podemos mencionar entre otras como características teóricas del Estado Moderno las Siguietes:

a) Entidad territorial. Ésta se refiere al medio físico que es necesario para la sustentación del Estado y debe ser una magnitud tal que no convierta en demasiado pesadas las tareas que el Estado debe afrontar.

b) Establecimiento de un poder central suficientemente fuerte. Se logra suprimir o reducir drásticamente a los antiguos poderes feudales, entre ellos el propio poder de la iglesia, que se vincula a lo que actualmente llamaríamos al proyecto de Estado Nacional.

c) Creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática. Se desarrolla una burocracia que trabaja impersonalmente para el Estado. Burocracia y capacidad financiera se retroalimentan. *"La obtención y administración de recursos exige personal dedicado por completo a estas*

---

<sup>18</sup> De este periodo histórico puede leerse de Sweig, Stefan "FOUCHÉ, Retrato de un político", Gernika, México, 2000, en donde, a través de la biografía de José Fouché podemos ver el intrincado proceso del cambio de la monarquía por el de una república francesa.

*tareas. El sustento económico logrado permitirá mantener un ejército profesional a las órdenes directas del monarca. La diplomacia se convierte en instrumento indispensable para las relaciones con las demás entidades estatales que constituyen un sistema en su conjunto.”<sup>19</sup>*

d) consolidación de la unidad económica. El Estado debe ser capaz de regular y dirigir la economía en su propio seno y con respecto al exterior, implantar un sistema aduanal y normas precisas que controlen la entrada y salida de bienes.

La revolución francesa es un movimiento que trae consigo múltiples aristas y que modificaran el curso de la historia y de las instituciones jurídicas de los siglos posteriores

## **1.2. Elementos del Estado.**

### **1.2.1. El Territorio**

El territorio como elemento esencial del Estado debe ser entendido no como asiento a la masa poblacional que representa rasgos de unidad que le definen de una manera particular y donde convergen una pluralidad de situaciones sociales y políticas que forman parte de los asuntos y fines que deben ser atendidos por las instituciones del Estado sino que el territorio ha de ser considerado como el ámbito espacial dentro del cual el Estado ejerce su soberanía.

La relación jurídica que se establece entre el Estado y su Territorio es de *Imperium* para Carré de Malberg, pues el Estado no tiene sobre el Territorio una potestad de dominación y no es propietario del suelo sobre el que ejerce la

---

<sup>19</sup> ANDREA SANCHEZ, EDUARDO. Teoría General del Estado. Op. Cit. Pág. 153

potestad estatal, lo cual sería el dominio. El territorio según este autor vendría a determinar el marco dentro del cual el Estado ejerce la potestad estatal o Imperium, el cual es, por su naturaleza, un poder sobre las personas.

Para Kelsen el territorio tiene un sentido tridimensional, es decir, ejerce su validez en tres dimensiones, tiene largo, alto y profundo, la forma del espacio será la de un cono, con su vértice en el centro de la tierra, junto a los vértices de los demás conos de los otros Estados.

El territorio aunque parezca insólito tiene dos funciones negativas y positivas, las primeras oponen una barrera a la acción estatal; esta barrera es lo que constituye las llamadas fronteras, es decir, que se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al del Estado ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por parte del mismo. De modo que la acción del Estado termina al encontrar tales fronteras. Las funciones positivas se enderezan al mejoramiento económico y bienestar social de la colectividad que vive dentro del Estado. El Estado transforma su territorio y lo pone al servicio de la sociedad con la finalidad de mejorar su condición social.

La necesidad de un territorio como elemento de Estado, apenas ha sido reconocida en los tiempos modernos. Anteriormente los teóricos del Estado se limitan a considerar como elementos esenciales el de la comunidad de personas, cuya identidad no iba a estar necesariamente unida al lugar de residencia de éstas, ninguna definición de Estado concedía en la antigüedad nombre al territorio, como uno de los elementos.

Todos los conceptos de Estado hasta el siglo XIX ponían énfasis en el elemento de la población, aún Doguit mantiene que no es un elemento indispensable ya que dentro de su teoría el elemento fundamental en el Estado es la



diferenciación política entre gobernantes y gobernados. La cual puede producirse independientemente de que existe un territorio.

*“El territorio del Estado tiene dos propiedades: es de un lado, una parte del Estado, considerando éste como sujeto, lo cual es una consecuencia lógica de que los hombres viven de continuo en un territorio sean miembros de este Estado y, por consiguiente, el Estado mismo adquiere este carácter sedentario peculiar a sus miembros, igualmente resulta esto de las relaciones sociales reales. Toda la evolución del Estado y de su actividad, únicamente pueden tener lugar dentro de un espacio determinado de territorio...Aquella extensión territorial es la garantía que ha de ser posible al Estado llevar a cabo por completo la realización de sus fines.”<sup>20</sup>*

Actualmente es indispensable considerar al territorio como uno de los elementos esenciales, sin el cual el Estado no podría existir. No significa ello que el Estado requiera de un territorio fijo, ya que su extensión puede variar y de hecho lo hace por diversas causas como las conquistas supremas, los tratados de límites, las anexiones, etc., lo fundamental sobre el cual se asienta la población y se ejerza el poder del Estado.

En la propiedad del territorio, como un momento integrante del sujeto del Estado descansa la impenetrabilidad de éste, de ahí que en un mismo territorio solamente puede desplegar su poder un Estado, aunque se pueden oponer ciertas reglas, tales como:

*"1.- Transitoriamente... en fuerza de un co-imperium, es posible a varios Estados ejercer sobre un mismo territorio una soberanía común. Pero esta soberanía impulsa a los co-soberanos a distanciarse... Ninguno de los co-*

---

<sup>20</sup> GEORGE JELLINEK. Teoría General del Estado. p. 235

*soberanos puede jamás incorporar el territorio del Estado al de uno de los sujetos del condominio. Lo que falta a los co-dominantes es precisamente el territorio no considerado como elemento subjetivo del Estado. Estas situaciones, poco frecuentes hoy, únicamente podían tener una significación de trascendencia en la época en que, a causa de la confusión entre el derecho público y el privado, o se desconocía la distinción profunda que existe entre el dominium y el imperium, o sólo se le concebía vagamente.*

*2.- En virtud de la existencia de Estados soberanos y no soberanos en las confederaciones de aquéllos, tiene el territorio una doble cualidad, considerado políticamente. Pero como el Estado particular forma parte de la asociación en que consiste el Estado federal. Se deduce que una relación de esta naturaleza es tan poco contradictoria como es la cualidad de comunidad a la de corporación.*

*3.- Mediante los actos unilaterales o bilaterales del derecho internacional, mediante sus actos tácitos, puede un Estado formar o autorizar a otros para llevar a cabo actos de soberanía en su territorio, lo que tiene como consecuencia la limitación mayor o menor del Estado paciente. Más como estas limitaciones descansan en la voluntad del Estado, tiene el carácter de autolimitaciones del poder del mismo, y, por consiguiente, no aminora su soberanía. El Estado autorizado, por el contrario, manda sin duda alguna, en fuerza de un derecho propio, pero de un derecho que no es originario, sino derivado.*

*4.- Mediante la ocupación militar, el territorio de un Estado puede ser sustraído, en todo o en parte, temporalmente, al poder del mismo, lo que trae aparejado, en tanto que la ocupación persista, la suspensión total de la actividad del Estado en este territorio, en el que actúa, en cambio, la actividad del Estado ocupante, aún en este caso, sólo domina en este territorio un poder del Estado,*

*el cual, suplanta por completo al Estado que desalojará, o se mantiene con él en una relación análoga a la de la gestión de negocios.*

### **1.2.2. Población.**

Los hombres que pertenecen a un Estado forman en su totalidad la población del mismo, teniendo una doble función, por un lado es la asociación estatista al formar parte de ésta, en cuanto al Estado es sujeto del poder público, desde otro punto de vista , el pueblo es el objeto de la actividad del Estado.

Rousseau asigna a todo individuo una doble cualidad, a saber: la de ser citoyen, esto es, ciudadano activo que participa en la formación de la voluntad común, y la de ser sujeto, esto es, un sometido a aquella voluntad.

Sin embargo, las doctrinas posteriores acerca del Estado, que superaron las teorías del derecho natural, reconocen al pueblo como un elemento de Estado, pero frecuentemente el reconocimiento de la cualidad subjetiva del pueblo lo dejan en un lugar secundario, lo que nos lleva a considerar al Estado identificado con el gobierno o en suponerlo dividido en dos personas sin lazo jurídico alguno entre sí, una de las cuales sería la del soberano y la otra el pueblo, es decir, la suma de los individuos considerados como objeto del soberano.

Dicho lo anterior, la población es un elemento importante en la conformación del Estado. Quizás más que el mismo territorio, algunos tratadistas internacionales del derecho admiten la posibilidad de que pueda existir un Estado sin territorio, pero definitivamente nadie admite que puede haber un Estado sin población.

En tales condiciones, la población y la sociedad humana jurídicamente organizada es la que le da base de sustentación, la razón de ser a la existencia de un Estado. Entonces entendemos como población el número de hombres y mujeres que componen un Estado.

#### **Función de la Población:**

- a) Integrar un Estado para que éste se pueda formar; y
- b) Elemento humano principal o fundamental del Estado para que el mismo realice sus actividades.

#### **Características de la Población.**

- a) Sin población no se concibe un Estado.
- b) La población no está aislada, al momento de conformarse el Estado, pues ya existe anteriormente un grupo de personas al territorio.

#### **Importancia de la Población.**

- a) Política. Es la base para saber la cantidad de electores;
- b) Económica. Determina la cantidad de personas que poseen trabajo estable y los efectos en el campo de la producción, así mismo sirve para comprobar las personas o población desempleada.
- c) Social. Para el Estado es importante conocer con precisión la cantidad de personas asentadas en su territorio; y para cuantificarlos se utilizan censos.

Es importante dentro de este contexto hacer algunas diferencias entre conceptos que pueden resultar similares:

- a) Sociedad. Es un grupo de individuos que pueden compartir una vida social común.
- b) Pueblo. Concepto más restringido ya que se refiere sólo a la parte de la población que puede ejercer sus derechos políticos, es decir, ciudadanos en pleno ejercicio de los mismos.
- c) Nación. Este concepto tiene una vertiente más emotiva, viene a ser el sentimiento de solidaridad que vincula a los individuos en su voluntad de vivir en conjunto, un sentimiento ligado a las fibras más íntimas de nuestro ser. Existen diferentes opiniones cuando se trata de distinguir el elemento de este sentimiento; se discute sobre el principio fundamental de carácter nacional, para unos es la influencia de factores naturales: la *raza*, la lengua; para otros, lo primordial es el elemento espiritual: la religión, las costumbres, los recuerdos comunes, la voluntad de cumplir en conjunto grandes obras. Los rasgos fundamentales de la Nación con respecto al papel que juega en la formación del Estado pueden ser dos, el primero es que la Nación está por encima de cualquier otro tipo de colectividad, ya sean la horda, el clan, la tribu y, la ciudad, por tanto la colectividad limita, abarca y engloba todas las otras, pero ésta no es englobada por ninguna de ellas. El segundo rasgo viene representado por el precedente que nos permite conocer el papel fundamental que juega el objetivo social en el sentimiento nacional, esto es el factor fundamental y decisivo de la solidaridad que une a los miembros del grupo.
- d) Patria. Es el conjunto sagrado de la tierra, la historia la vida presente y las nobles aspiraciones del país y del pueblo, al que unen el nacimiento o la sangre de los padres.

Una pluralidad de hombres sometidos a una autoridad común, que no llegue a poseer la cualidad subjetiva de un pueblo, no sería un Estado, porque a todos les faltaría ese momento que hace la pluralidad de la unidad.

El pueblo en su cualidad subjetiva, forma, a causa de la unidad del Estado una corporación, es decir, todos los individuos están unidos, enlazados entre sí, en cuanto sujetos del Estado son miembros de éste, que es una asociación de autoridad y asociación corporativa, ambos elementos, el autoritario y el de asociación, se resuelven en una unidad necesaria en la corporación estatista. A causa de la autoridad del poder del estado es el pueblo objeto del *imperium*, y se encuentra, desde este punto de vista, en una mera subordinación; más como los individuos, en su calidad de elementos del Estado, se hallan en la situación de miembros y son, por tanto, sujetos: viven en este sentido coordinados, los individuos, en cuanto objetos del poder del Estado, son sujetos de deberes; en cuanto miembros del Estado por el contrario, sujetos de derecho.

Es importante señalar que la Subjetividad jurídica se afirma en oposición al Estado, dado que dicha subjetividad se exterioriza mediante el reconocimiento. Que hace el Estado al individuo en su carácter de miembro en la comunidad popular, lo que implica el reconocimiento del hombre como persona, como individuo que posee una esfera de derecho público.

En la antigüedad se reconoció la cualidad de ciudadano como miembro activo del Estado. Se identificaba al ciudadano con aquella persona que participaba jurídicamente en el ejercicio de la soberanía del Estado, de este antecedente pudo haber nacido la idea de creer que en el Estado antiguo no existió una esfera de derechos públicos individuales, sin embargo, se tiene el antecedente de que en la Edad Media, faltó la concepción de la unidad del Estado, lo que arrojó que no se distinguiera entre derecho público y privado.

El Estado absoluto tiene como fin aniquilar el derecho originario individual pero lo que no puede destruir es la conciencia de la prioridad de los derechos individuales. El Estado cristiano, sin embargo, hallaba en las exigencias religiosas de la Iglesia una limitación, en los primeros tiempos se afirmó la libertad de las creencias religiosas con respecto a las disposiciones del Estado.

Es importante señalar que el derecho natural partía de la libertad originaria del individuo, y hacía derivar de ella la autoridad del Estado, pero este derecho de autoridad no tenía limitación alguna y en caso de que la tuviera, no era otra que la que el propio soberano se ponía. Algunos tratadistas del derecho natural afirman la existencia de un derecho originario de libertad, que no ha de ser totalmente absorbido por el Estado.

Poco a poco los derechos de la población fueron y han sido reconocidos, el ejemplo son las colonias americanas que se voltearon contra el dominio de Inglaterra en defensa de sus propios derechos, de ahí que su Constitución va precedida de un *Bill o Declaration of Rights*, que viene a comprender un código de las exigencias que pueden tener los individuos con respecto al Estado.

Este comportamiento de las trece colonias fue imitado por Francia en donde en 1789 se promulgó la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano.

El reconocimiento del individuo como persona es el fundamento de todas las relaciones jurídicas, ya que mediante este reconocimiento el individuo adviene miembro del pueblo considerado éste en su cualidad subjetiva.

El reconocimiento del individuo como persona y como miembros de aquél es la base de todas las exigencias público-jurídicas, que, a causa de esto comprenden así aquellas con que el Estado procura la seguridad de todos los hombres que caen dentro de la esfera de acción que abarca su poder, como a los que viven en su territorio de un modo permanente en calidad de ciudadanos.

### **1.2.3.- Gobierno o poder público.**

El poder puede tener varias concepciones, primeramente podemos decir que es el conjunto de instituciones que garantizan que los ciudadanos se sometan a un Estado determinado, tiene forma de regla porque muchas veces emplea la violencia, es decir, cuando un grupo domina a otro grupo.

Para Porrúa Pérez el gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos a los que llama gobernados, ya sea mediante leyes o bien mediante acciones administrativas.<sup>21</sup>

El poder según Weber es el dominio sobre otros, unos mandan y otros obedecen.

En realidad el poder aparece como una necesidad natural en la existencia del Estado, ya que es difícil construir una organización política sin una autoridad que dirija todas las situaciones y actuaciones en que se encuentran los integrantes de esa organización.

---

<sup>21</sup> Cfr. Porrúa Pérez, Francisco. TEORIA DEL ESTADO, 40ª edición, México, Porrúa, p. 300



Podemos decir en un primer plano que el poder es entendido como la realización de la facultad de mando que tiene el Estado, es decir, que el poder se representa en la autoridad a cuya orden se encuentran sometidos los habitantes o la población de un Estado, la cual junto con el territorio forman los tres elementos del mismo.

### **Tipos de poder.**

- a) Poder coercitivo. Esta relación de poder se basa en que el súbdito obedece por que el individuo que tiene el poder amenaza con su integridad física o propia libertad del individuo.
  
- b) Poder persuasivo. Esta relación de poder se basa en la convicción de identificación de ideas o de creencias entre el que ejerce el poder y los súbditos. El que ejerce el poder da una serie de ideas u opiniones como las mejores y los súbditos la aceptan como la mejor.
  
- c) Poder retributivo. Esta relación de poder se basa en obedecer a cambio de una retribución. El poder político afecta directa o indirectamente a toda la sociedad, ya que todos los individuos están sometidos al mismo poder y no pueden evitar obedecerlo, es superior al resto y es el único poder legitimado para el uso de la fuerza.

El poder político afecta directa o indirectamente a toda la sociedad, ya que todos los individuos están sometidos al mismo poder y no pueden evitar obedecerlo, es superior al resto y es el único poder legitimado para el uso de la fuerza.

Es importante mencionar que en la figura del Estado el poder que impera es el político cuya legitimidad es la cualidad del mismo de ser considerado como justificado por aquellos que están sometidos a éste. Aquí el poder es legítimo cuando aquellos que están sometidos los obedecen y aceptan voluntariamente.

Respecto a este rubro de legitimidad es conveniente hacer la siguiente clasificación de enfoques:

\*Enfoque subjetivista. El poder es legítimo cuando los súbditos están convencidos de que está justificado el poder, aceptándolo y obedeciéndolo. Basándose en las convicciones de los súbditos.

\*Enfoque objetivista. Un poder es legítimo cuando sus resultados son conformes a las convicciones socio-culturales del momento, es decir, un gobierno y su actuación es crear leyes que estén dentro de la pauta sociocultural de la época.

\*Enfoque del realismo político. Un gobierno es legítimo si consigue el bienestar socio-económico.

\*Enfoque del constructivismo normativo. El poder legítimo si se basa en el marco (constructivo) normativo establecido.

Es importante señalar los peligros, es decir, todo poder debe estar sujeto a un control, normalmente regido por el ordenamiento jurídico, con vistas al bien común. El ejercicio del poder político conlleva riesgos para los gobernantes y eventuales prejuicios para los gobernados, lo cual es mucho más grave cuando su ejercicio se extralimita o se degenera.

El mal ejercicio del poder ha traído como consecuencia el temor y por ellos se adoptan medidas que Impiden eventuales daños ocasionados por el mal uso del mismo. Existen peligros para los gobernados tales como la guerra, la indebida orientación y la violencia, los peligros para los gobernantes son la corrupción y la ambición de mando.

Todo poder debe tener un límite, debe estar sujeto a un control, normalmente regido por el ordenamiento jurídico, con vistas al bien común, éste debe venir por delegación, es decir, deben pasar por procedimientos de elección de los dirigentes que representan a la sociedad, existiendo en todo momento división de poderes, siendo cada uno de estos el limítrofe de las demás.

El poder, además, debe aceptar la crítica externa y someterse a la transparencia y rendición de cuentas y sobre todo a la evaluación de quienes lo ejercen, el poder vigente debe reconocer y convivir con un contrapoder que le obliga a ser transparente o a verse sustituido por él, debe ser magnánimo y verdadero, reforzando en todo momento el poder de la sociedad, y así propiciar la participación de todos. Quienes lo portan nunca deben olvidar su carácter de simbólico ello debido a que los ciudadanos depositan en él sus ideales de justicia, equidad e integridad ética, de ahí que deban vivir privada y públicamente los valores que representan para todos, pues cuando no existe coherencia la sociedad se siente traicionada y engañada.

#### **1.2.4. La Soberanía.**

Sobre este elemento del estado, es menester señalar que el término es muy amplio y no existe una opinión generalizada de su definición.

La primera idea que tenemos de soberanía es la de un poder, varias voces latinas dan cuenta de ello, en Roma la soberanía era una *summa potestas*, *máxima auctoritas*, *máximas potestas*, *summum imperium*, que nos dan una idea del grado de superioridad absoluta que tiene ese poder, la más grande de esas potestades, la máxima autoridad, el mayor poder de todos, etcétera.

Entre los estudiosos del tema se acepta que es un elemento del estado que se traduce en la capacidad jurídica que tienen los órganos del Estado para ejercer la coacción, mediante determinados procedimientos la tareas de producción y de ejecución de las normas jurídicas establecidas para regular las relaciones entre particulares, las relaciones entre estos y el propio Estado así como las destinadas a mantener el equilibrio entre los órganos del propio estado.

Dicho en otras palabras la soberanía es la capacidad que tiene un pueblo para gobernarse; para decretar una forma de gobierno que más le acomode; para establecer sus leyes fundamentales.<sup>22</sup>

En efecto, el artículo 3 de la Constitución de 1812, denominada la Constitución de Cádiz definió a la soberanía en los siguientes términos:

*Artículo 3. La soberanía reside esencialmente en la Nación, y lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.*<sup>23</sup>

La aludida Constitución fue aprobada el 19 de marzo de 1812, se considera el primer texto constitucional propiamente español, es decir sin la influencia napoleónica e incorporaba principios del liberalismo democrático tales como a soberanía nacional, es por eso que suele decirse que este documento abrió el

---

<sup>22</sup> Barragán Barragán José, y otros, TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN, 1ª edición, México, Porrúa, p. 25

<sup>23</sup> Cfr el texto completo de la Constitución de Cádiz en la siguiente página de internet: [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf) (27 de enero de 2013)

espíritu libertario de las colonias españolas y mantiene hasta nuestros días dicho liberalismo, alejándolo de la monarquía.

Antes de la aprobación de la Constitución de Cádiz la soberanía, poder pleno y supremo del Estado, que hasta entonces había correspondido al Rey, pasa ahora a la Nación, como ente supremo y distinto a los individuos que la integran, representado por los diputados, sin estamentos ni mandato imperativo.

Dicha Constitución se aprobó en el marco de la Guerra de la Independencia Española (1808 a 1814), y fue la respuesta del pueblo español a las intenciones invasoras de Napoleón Bonaparte.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establece en su artículo 39 quien es el titular de la soberanía y establece claramente que quien detenta el poder público lo obtiene gracias al pueblo y para beneficio de éste, recoge el espíritu de la Constitución de Cádiz en cuanto a la libertad de modificar la forma de gobierno.

*Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

#### **1.2.5. El Orden Jurídico.**

Como hemos visto durante el desarrollo del presente trabajo, entendemos que el ser humano es por naturaleza gregario, y cede de una parte de su libertad para convivir con el resto a través de un pacto social creando reglas de

convivencia pacífica. De ahí que existan normas y fuentes de Derecho como un producto cultural generado dentro de las propias leyes cuya finalidad es regular la convivencia entre los miembros de esa sociedad—las personas—y de estos con el Estado.<sup>24</sup>

Como lo afirma Machado el “*el ser humano no se remite a su espontánea observancia, hecho que hace necesaria la existencia de un ente que garantice el cumplimiento de esas reglas, inclusive coercitivamente. Ese ente es el Estado...*”<sup>25</sup>, Estado es quien crea instituciones y órganos a través de leyes para el cumplimiento de las reglas puestas o positivas de convivencia social. Por eso, ese conjunto de leyes dictadas por voluntad estatal para garantizar las reglas positivas de convivencia social se llama Orden o Ordenamiento Jurídico.

Podemos entender en suma, que el Derecho es el conjunto de reglas de convivencia y el Ordenamiento Jurídico es el conjunto de leyes dictadas por el Estado para que se cumplan las reglas de convivencia o Derecho.

En esa tesitura las reglas del Derecho son de naturaleza abstracta y las reglas del Ordenamiento Jurídico son de naturaleza concreta.

Las caracteres del ordenamiento Jurídico son:

La autonomía. Significa éste carácter que, cada Estado dicta leyes para garantizar las reglas de convivencia social, es decir el Estado por voluntad propia y soberana emite un Ordenamiento Jurídico para que los diferentes “conjuntos de reglas de convivencia” (Derechos) de cada nación (Pluralismo jurídico) que conformen un Estado sean cumplidas.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Cfr. Jorge Machado en <http://jorgemachicado.blogspot.mx/2009/05/oj.html>, Acceso 17 de febrero de 2014.

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> *Ibíd.*

La exclusividad. La exclusividad significa que, en un espacio y tiempo sólo hay un Ordenamiento Jurídico.

Atribuciones del Ordenamiento Jurídico:

Soberanía. Significa que el Orden Jurídico está por encima de los convencionalismos sociales porque es emitido por el Estado.

General. El Orden Jurídico expresa que todos los miembros de una sociedad están obligados a cumplir las reglas de convivencia.

### **1.3. Los Fines del Estado**

Pasemos ahora a los fines del estado, para entenderlos debemos acuñarlos en el cuestionamiento de para qué sirve el estado.<sup>27</sup>

En una simplicidad, que espero sea perdonada para la explicación de los fines del Estado, debemos entender al Estado como una persona moral de carácter público que va a producir el derecho para beneficio del pueblo, siendo el propio pueblo quien le dota de facultad legislativa para elaborar las normas Jurídicas.

De esta forma el propio pueblo soberano al tener una imposibilidad material para ejercer el poder soberano delega dicho poder en el Estado para la creación de órganos para que lleven a cabo el ejercicio de ese poder.

En ese sentido los fines del estado son todas aquellas necesidades que deben proporcionarse para beneficio del pueblo, claro ejemplo sería la seguridad a los individuos, para lo cual el Estado mediante la facultad Legislativa del Congreso emite las normas jurídicas que el Ejecutivo deberá cumplir para dotar de seguridad a los ciudadanos.

---

<sup>27</sup> Barragán Barragán, Op. Cit., p.25.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTONOMOS EN EL ESTADO MEXICANO**

#### **2.1. Concepto**

Entre los múltiples significados de órgano que van desde un ámbito de la anatomía hasta la cuestión política, nos interesa destacar el que asocia el concepto a las instituciones y entidades compuestas por varios sectores o dependencias gubernamentales. En ese orden la idea órgano, es un adjetivo que permite nombrar a lo que está vinculado al gobierno como autoridad política de un Estado.

Órgano de gobierno o gubernamental, por lo tanto, es una institución estatal cuya administración está a cargo de un miembro del gobierno. Su finalidad es brindar un servicio público que resulta necesario para la sociedad.

Por lo general, los servicios brindados por los órganos gubernamentales prestan sus servicios gratuitamente y su financiamiento se hace a través de los impuestos y de otros ingresos que percibe el Estado por concepto de derechos. Mediante el presupuesto anual de egresos se determinan los fondos que recibe cada órgano gubernamental. En algunos casos, los estos también generan sus propios fondos o parte de ellos.

Las características de los órganos gubernamentales pueden ser muy variadas según su ámbito de acción en México. Hay por lo tanto algunos



entes orientados a cuestiones económicas, sanitarias y de control de cambios, electorales, valuación académica entres otros.

Ahora bien, es menester indicar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le llama a los órganos con el vocablo poderes, siendo esta denominación inadecuada, ello en razón de que teóricamente el poder es único e indivisible

## **2.2. Características**

Los órganos constitucionales autónomos surgen en la postguerra mundial que tuvo su escenario de 1939 a 1945, aunque estos entes de gobierno fueron teorizados desde el siglo XIX, en Francia se les llamó autoridades administrativas independientes.

En México, para algunos estudiosos este tipo de autoridad desvirtúa la división tripartita tradicional de poderes, ello debido a que no dependen de ninguno de ellos y son autónomos, para otros, a los que podríamos decir liberales progresistas, son de importancia ya que perfeccionan la carta magna.

En ese tenor debemos entender que los órganos constitucionales autónomos son aquellos a los cuales les está confiada una actividad directa e inmediata del Estado sin subordinarlos, dotándolos de independencia en el ejercicio de sus funciones y en su administración en base a una disposición de la propia Constitución.

La primera característica es que son creados por la Constitución y ella misma les provee de autonomía.

La segunda característica es que son la máxima autoridad en la materia que la propia Constitución les da sus atribuciones, en ese tesitura el legislador tiene el deber constitucional de dotar el cuerpo normativo (Leyes) para que el Organismo Autónomo lleve a cabo sus funciones, siendo importante destacar que la facultad reglamentaria y de administración queda conferida al propio Organismo.

La tercera característica es que aunque dependen presupuestalmente de los órganos constituidos del estado no tienen un control jerárquico o de tutela de los mismos,

La cuarta característica es que llevan a cabo funciones esenciales del estado.

### **2.3. Diferencia Entre Organismo Constitucional Autónomo y Órgano Público Autónomo.**

Es común que surja la utilización de distintas denominaciones: órgano constitucional autónomo, órgano público autónomo y ente público federal, las cuales a priori parecen sinónimas, sin embargo las diferencias van más allá de una cuestión semántica.

La palabra órgano proviene del griego "*organon*" significa la parte del cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con las demás del todo, de la misma manera un órgano del estado es un ente social de estructura jurídica y competencia determinada, al que se le confía la ejecución de la actividad estatal, a través de él se pone de manifiesto la voluntad estatal. La colectividad para expresar la voluntad social necesita tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y las

obligaciones inherentes a aquellos. Los aludidos órganos que ejercen el poder en el más alto rango son el ejecutivo; el legislativo y el judicial.

Ahora bien, el organismo es un conjunto de órganos que constituyen a un ser, conjunto de órganos administrativos encargados de un servicio público, de lo anterior podemos deducir que mientras un órgano es parte de un todo que es el organismo, dentro del Estado el gobierno se encuentra dividido en órganos que lo conforman, siendo el caso que, para mayor funcionamiento a su vez se divide en organismos encargados de llevar a cabo tareas y auxilian a los órganos. Dichos organismos tienen una administración independiente formando un todo a escala, con un organigrama propio, personalidad jurídica y patrimonio propio y autonomía.

Por su parte los Órganos del Estado, en el caso de México pueden ser Federales; Estatales o Municipales, siendo los Federales representados por el Ejecutivo a quien le corresponde la función del gobierno y la administración pública, sujeto que es auxiliado por las Secretarías del Estado; Departamentos Administrativos y los organismos descentralizados; así como los llamados Órganos Desconcentrados. En el caso del Estado el ejecutivo corresponde a los gobernadores de los estados y sus secretarías, en el caso del municipio por el presidente municipal.

En lo tocante al Órgano Legislativo Federal este encuentra constituido por la Cámara de de Diputados quienes representan a los ciudadanos y la Cámara de Senadores que representan a las entidades federativas, en el caso de los Estados estos se encuentran representados por las legislaturas de los Estados constituidos por Diputados Locales y en el caso del Municipio por el Ayuntamiento.

Cabe destacar que el gobierno de los municipios es en esencia un órgano colegiado que conocemos como ayuntamiento, el Presidente municipal es el órgano ejecutor de de las resoluciones del Ayuntamiento

Por último el órgano Judicial, este lo ejerce directamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Pleno, las Salas (civil, penal Administrativa y Laboral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios y los Juzgados de Distrito.

En el caso de las entidades Federativas los Tribunales Superiores de Justicia, las Salas, Los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados de Paz.

El vocablo técnico más correcto para un nombrar al ente de gobierno autónomo constitucional sería organismo y no órgano.

La aseveración que establecimos en el párrafo que procede deriva en que, como vimos anteriormente, los órganos del estado son: el ejecutivo; el legislativo y el judicial, ello en razón de que el poder es único e indivisible y reside en el pueblo soberano que crea estos órganos de estado para llevar a cabo las funciones del mismo, ello sin que pase por desapercibido que nuestra carta magna les llame poderes.

#### **2.4. Los Organismos Constitucionales Autónomos en el Estado Mexicano.**

Para los propósitos de este trabajo, nos enfocaremos a los Organismos Constitucionales Autónomos, es decir de aquellos que por mandato de la constitución cuentan con independencia total de los órganos del Estado a quienes en la praxis se les llaman poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Así mismo, para los efectos del presente trabajo solo enunciaremos las funciones que realizan cada uno de los Organismos o Órganos Constitucionales Autónomos, advirtiendo que el constituyente permanente en algunos casos les llama Organismos y en otras ocasiones Órganos, situación que se repite en innumerables ocasiones. En este trabajo también se señalan las fechas de creación de cada uno de estos Órganos y/o Organismos.

#### **2.4.1. Instituto Nacional Electoral**

El Instituto Nacional Electoral (INE) es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores, fue creado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014

El Instituto Nacional Electoral será la autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El Consejo General tendrá un órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Una Contraloría General tendrá a su

cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

El Instituto contará con una oficialía electoral investida de fé pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

De acuerdo a la Carta Magna el INE tendrá en los procesos electorales federales y locales las siguientes funciones:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;

4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

Y en los procesos electorales federales las siguientes facultades:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

A la Fecha de elaboración del presente trabajo fue aprobada por el Congreso de la Unión la llamada reforma electoral por la cual se crea el Instituto Nacional Electoral (INE) en sustitución del Instituto Federal Electoral (IFE), este ultimo deberá Transferir los recursos materiales, humanos y financieros del IFE pasarán al nuevo organismo. Se mantendrán los institutos electorales

de los Estados, pero el INE deberá nombrar a sus nuevos 11 consejeros electorales.

#### **2.4.2. Banco de México**

El Banco de México (BANXICO) tiene el objetivo prioritario de preservar el valor de la moneda nacional a lo largo del tiempo y, de esta forma, contribuir a mejorar el bienestar económico de los mexicanos.

El Banco de México fue dotado de autonomía el 3 de agosto de 1993 mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación al adicionarse un párrafo al artículo 28 de la Constitución en el cual se determinó que: *“El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.”*

Por su parte, la Nueva Ley del Banco de México fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993 en su artículo primero lo define de la siguiente manera:

**ARTICULO 1o.-** *El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley,*



*reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

En el artículo 2 La Ley indica cual ser las finalidad del Banco al determinar:

**ARTICULO 2o.-** *El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.*

Por último, en el artículo 3 nos señala cuáles son sus funciones:

**“ARTICULO 3o.-** *El Banco desempeñará las funciones siguientes:*

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;*
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;*
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;*
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;*

*V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y*

*VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.”*

El Banco de México está conformado por:

a) Junta de Gobierno, la cual está integrada por cinco miembros:

b) Un Gobernador

c) Cuatro Subgobernadores.

### **2.4.3. Comisión Nacional de Derechos Humanos**

El 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), constituyéndose como un Organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión

y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos manteniendo las mismas siglas.

Esta reforma constituye un gran avance en la función del Ombudsman en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.

Las funciones de la CNDH son:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;*
- II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:*
  - a. Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;*
  - b. Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;*
- III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos*

*de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;*

- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;*
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;*
- VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;*
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;*
- IX. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.*
- X. Expedir su Reglamento Interno;*
- XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;*
- XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;*
- XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;*

- XIV. *Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;*
- XV. *La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;*
- XVI. *Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas, y*
- XVII. *Las demás que le otorgue la presente Ley y otros ordenamientos legales.*

Su estructura principal es la siguiente:

Presidencia

Consejo Consultivo

Visitadurías Generales (primera a sexta)

Secretaría Ejecutiva

Secretaría Técnica del Consejo Consultivo<sup>28</sup>

#### **2.4.4. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (TFJFA)**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, este Tribunal es el encargado de dirimir las controversias jurídicas que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, sin embargo, no forma parte del Poder Judicial de la Federación, dependiendo presupuestalmente del Ejecutivo Federal, situación que ha sido muy discutida durante años, al ser considerado violatorio del principio de División de poderes, aún y a pesar de que, en la práctica, el Tribunal ha brindado resultados positivos, siendo ampliamente reconocido en el medio jurídico

---

<sup>28</sup> <http://www.cndh.org.mx/Conocenos>, acceso 4 de febrero de 2014

mexicano, como organismo garante de legalidad en materia fiscal y administrativa, siendo sus sentencias recurribles ante los Tribunales Federales, por la vía del amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.<sup>29</sup>

El Tribunal se encuentra integrado por una Sala Superior, 46 Salas regionales 3 distribuidas en 23 regiones<sup>4</sup> y una Junta de Gobierno y Administración.

De acuerdo con el artículo 14 de su Ley Orgánica, el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

---

<sup>29</sup> <http://www.tfjfa.gob.mx/>, acceso 4 de febrero de 2014

- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.
- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales.
- Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
- Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
- Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así

como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

- Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y
- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.
- El Tribunal conocerá también de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

Para efectos del presente trabajo entendemos que la autonomía deviene del artículo 73 constitucional inciso h) de la fracción XXIX del artículo 73 en relación con el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>30</sup>

#### **2.4.5. Tribunal Superior Agrario (TSA)**

De acuerdo al artículo 1 de la Ley Orgánica de Los Tribunales Agrarios los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional lo cual fue adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 6 de enero de 1992<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> MOSRI GUTIERREZ, Magda Zulema. Naturaleza Autónoma del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/naturalezaautonomadeltfjfa.pdf>, acceso 4 de febrero de 2014

<sup>31</sup> [http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/wp/?page\\_id=87](http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/wp/?page_id=87), acceso 4 de febrero de 2014



El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios, de los cuales, uno de ellos será el Magistrado presidente.

El Tribunal tendrá la siguiente competencia:

I.- Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

II.- Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal;

III.- Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;

IV.- De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;

V.- Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

Para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro magistrados y expresar las razones en que se apoye la interrupción.

Asimismo, el Tribunal Superior resolverá qué tesis debe observarse, cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, la que también constituirá jurisprudencia, sin que la resolución

que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario;

VI.- De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios;

VII.- Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y

VIII.- De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.

Corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterla a la aprobación del Tribunal Superior.

#### **2.4.6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía**

Con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG) el 16 de abril de 2008, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cambió su personalidad jurídica, adquiriendo autonomía técnica y de gestión. Su nueva denominación es Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pero conserva las mismas siglas.

La autonomía constitucional fue decretada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2006 mediante la adición del apartado B. al artículo 26 de la Carta Magna.

El objetivo prioritario del INEGI es lograr que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) suministre a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, bajo los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.

Para este propósito, sus atribuciones son:

- Normar y coordinar el desarrollo del SNIEG.
- Normar las actividades estadísticas y geográficas.
- Producir información estadística y geográfica.
- Prestar el Servicio Público de Información.
- Promover el conocimiento y uso de la información.
- Conservar la información.

El INEGI se rige por una Junta de Gobierno, que es su órgano superior de dirección. Está integrada por el Presidente del Instituto y cuatro vicepresidentes, los cuales son designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores.

El Instituto está conformado por un presidente y cuatro vicepresidentes

#### **2.4.7. Comisión Nacional de Competencia Económica.**

En México, la política de competencia tiene su origen en el artículo 28 Constitucional, que contiene el derecho que tiene la sociedad de beneficiarse

de los efectos de un mercado competido. Éste prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas, y establece que se evitarán las concentraciones contrarias al interés público.

La aplicación de la política de competencia inició en junio de 1993, cuando entró en vigor la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE). Este es el instrumento jurídico que hace efectivo el mandamiento de la Carta Magna respecto de la garantía que tiene todo individuo para acceder a un mercado en competencia.

La Comisión Federal de Competencia (CFC) fue dotada de autonomía constitucional el 11 de junio de 2013 al adicionarse el artículo 28 de la Constitución.

La LFCE tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia al prevenir y eliminar prácticas monopólicas y restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. La Comisión Federal de Competencia (CFC) es la autoridad encargada de aplicar la LFCE.

Existen diversos instrumentos normativos que contienen disposiciones en materia de competencia. Los tratados de libre comercio que ha suscrito el Gobierno de México generalmente contienen un capítulo específico en materia de competencia y, además, se han firmado acuerdos bilaterales con varios países en esta materia.<sup>32</sup>

Adicionalmente, algunas leyes sectoriales otorgan facultades específicas a la CFC, particularmente en lo que se refiere a la determinación de condiciones de competencia en mercados específicos, así como en la aprobación de participantes en los procesos de licitaciones y privatizaciones que lleva a cabo el Gobierno Federal.

---

<sup>32</sup> <http://www.cfc.gob.mx/cofece/index.php/cofece/quienes-somos>, acceso 3 de febrero de 2014.

La CFC con el objeto de contribuir a la mejora del estudio de la competencia económica, creó un compendio normativo básico, el cual se puede descargar en esta sección. El trabajo contenido en el compendio normativo básico no debe entenderse como una interpretación oficial de la CFC respecto de los textos jurídicos y no podrá ser utilizada para vincular a la CFC por motivo alguno. La CFC invoca sus facultades para aplicar las disposiciones en materia de competencia económica sin miramiento a ese documento.

El Pleno está integrado por siete comisionados, uno de los cuales es el Presidente de la Comisión.

De acuerdo a lo dispuesto en Artículo 23 de la LFCE la Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta Ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.

En el Artículo 24 de la aludida Ley se establece que la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Investigar la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos o concentraciones contrarias a esta Ley, incluyendo aquéllos que pudieren realizar los agentes económicos a que se refieren los artículos 4, 5 y 6 de este mismo ordenamiento, respecto de los actos que no estén expresamente comprendidos dentro de la protección que señala el artículo 28 constitucional, para lo cual podrá requerir a los particulares y agentes económicos la información o documentos que estime relevantes y pertinentes;

II. Practicar dentro de las investigaciones que lleve a cabo, visitas de verificación en los términos del artículo 31 de esta Ley, y requerir la exhibición de papeles, libros, documentos, archivos e información generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, a fin de comprobar el cumplimiento de esta ley, así como solicitar el apoyo de la fuerza pública o de otras autoridades federales, estatales o municipales para el eficaz desempeño de las atribuciones a que se refiere esta fracción;

Cabe destacar que esta Fracción fue declarada inválida por sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2007 y Reformada mediante publicación en el citado medio el 10 de mayo de 2011

III. Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales para el combate y prevención de monopolios, concentraciones y prácticas prohibidas por esta Ley;

IV. Resolver los casos de su competencia, sancionar administrativamente la violación de esta Ley, así como formular denuncias y en su caso querrelas ante el Ministerio Público respecto de las probables conductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia de que tenga conocimiento;

IV bis. Ordenar la suspensión de los actos constitutivos de una probable práctica monopólica o probable concentración prohibida; así como fijar caución para evitar o levantar dicha suspensión.

V. Resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia a que hacen referencia ésta u otras leyes, reglamentos o disposiciones administrativas;

VI. Emitir, cuando lo considere pertinente o a petición de parte, opinión vinculatoria en materia de competencia económica a las dependencias y entidades de la administración pública federal, respecto de los ajustes a programas y políticas, cuando éstos puedan tener efectos contrarios al proceso de competencia y libre concurrencia, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. El Titular del Ejecutivo Federal podrá objetar esta opinión. La opinión y, en su caso, la objeción deberán publicarse;

VII. Opinar, cuando lo considere pertinente o a petición de parte, sobre iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos en lo tocante a los aspectos de competencia y libre concurrencia, sin que estas opiniones tengan efectos vinculatorios. Las opiniones citadas deberán publicarse;

VIII. Emitir, cuando lo considere pertinente o a petición de parte, opinión vinculatoria en materia de competencia económica, a las dependencias y entidades de la administración pública federal, respecto de los anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir, cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de competencia y libre concurrencia. El Titular del Ejecutivo Federal podrá objetar esta opinión. La opinión y, en su caso, la objeción deberán publicarse;

IX. Opinar sobre las consultas que le sean formuladas por los agentes económicos, sin que estas opiniones tengan efectos jurídicos o vinculatorios;

X. Emitir, cuando lo considere pertinente, opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general, así como, opiniones sobre competencia y libre concurrencia en prácticas comerciales. Las opiniones citadas deberán publicarse.

XI. Cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos ni la Comisión pueda ser obligada a emitir opinión;

XII. Elaborar y hacer que se cumplan, hacia el interior de la Comisión, los manuales de organización y de procedimientos;

XIII. Participar con las dependencias competentes en la celebración de tratados internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia;

XIII bis. Publicar lineamientos en materia de competencia económica y libre concurrencia, escuchando la opinión de la dependencia coordinadora del sector correspondiente y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las materias de su competencia, que las dependencias y entidades deberán tomar en cuenta en el otorgamiento de concesiones, así como en los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas;

XIV. Celebrar convenios o acuerdos interinstitucionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia;

XV. Establecer oficinas de representación en el interior de la República;

XVI. Resolver sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de competencia económica en los procesos de desincorporación de entidades y activos públicos, así como en los procedimientos de asignación de concesiones y permisos que realicen



dependencias y entidades de la administración pública federal, en los casos que determine el Reglamento de esta Ley;

XVII. Promover, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, que sus actos administrativos observen los principios de competencia y libre concurrencia;

XVIII. Promover la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia, y

XVIII bis. Publicar por lo menos cada cinco años, criterios técnicos, previa consulta pública, en la forma y términos que señale el Reglamento de esta Ley, en materia de:

- a) Imposición de sanciones;
- b) Existencia de prácticas monopólicas;
- c) Concentraciones;
- d) Inicio de investigaciones;
- e) Determinación de poder sustancial para uno o varios agentes económicos en términos de los artículos 13 y 13 bis de esta Ley;
- f) Determinación de mercado relevante;
- g) Beneficio de reducción de sanciones previsto en el artículo 33 bis 3 de esta Ley;

h) Suspensión de actos constitutivos de probables prácticas monopólicas o probables concentraciones prohibidas, así como daño irreversible al proceso de competencia y libre concurrencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 34 bis 4 de esta Ley;

i) Determinación y otorgamiento de cauciones para suspender la aplicación de medidas cautelares a que se refiere el artículo 34 bis 4 de esta Ley;

j) Otorgamiento de perdón y solicitud de sobreseimiento del procedimiento penal en los casos a que se refiere el artículo 254 bis del Código Penal Federal; y

k) Los que sean necesarios para el efectivo cumplimiento de la Ley.

En la elaboración de los criterios técnicos a que se refiere esta fracción, la Comisión considerará, sin que sean vinculantes, los resultados de la consulta pública en los términos que establezca el Reglamento de esta Ley.

XVIII bis 1. Publicar cada cinco años una evaluación cuantitativa y cualitativa de las aportaciones netas al bienestar del consumidor que haya generado la actuación de la Comisión en el periodo respectivo.

XVIII bis 2. Realizar estudios, trabajos de investigación e informes generales en materia de competencia económica sobre sectores, en su caso, con propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa, cuando detecte riesgos de dañar al proceso de competencia y libre concurrencia o cuando identifique niveles de precios que puedan indicar un problema de competencia o acciones que resulten en un aumento significativo de precios o cuando así se lo notifiquen otras autoridades.

XVIII bis 3. Actuar como órgano consultivo sobre cuestiones relativas a la defensa de la competencia. Podrá ser consultada por colegios profesionales, organismos empresariales, asociaciones de consumidores y agentes económicos. Las resoluciones sobre las consultas a las que hace referencia este artículo, no tendrán carácter vinculante.

XIX. Las demás que le confieran ésta y otras leyes y reglamentos.

Para la elaboración de las opiniones, lineamientos y criterios técnicos a que se refieren las fracciones VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII bis, XVIII bis 1 y XVIII bis 2 de este artículo, la Comisión podrá solicitar la información que estime relevante y pertinente a las dependencias y entidades, a los agentes económicos y, en general, a las personas relacionadas con la materia de dichas disposiciones.

#### **2.4.8. Instituto Federal de Telecomunicaciones**

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es un órgano constitucional autónomo creado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013. Su objetivo primordial es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones en México con apego a lo establecido en la Constitución. Para lograrlo, deberá regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación de:

- El espectro radioeléctrico.
- Las redes.
- La prestación de los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones.

Asimismo, es responsable de garantizar el acceso equitativo a infraestructura y otros insumos esenciales para las tecnologías de la información y

comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluidos los de banda ancha e internet.

El Pleno del IFT está integrado por 7 comisionados, incluido el Presidente. Es el órgano de gobierno del Instituto. Sus principales funciones son planear, formular y conducir las políticas y programas, así como regular el desarrollo de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México en estricto apego a los derechos de los usuarios de estos servicios.<sup>33</sup>

#### **2.4.9. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.**

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002, durante el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada.

Antes de constituirse como organismo autónomo, operó en una primera etapa, del 8 de agosto 2002 al 15 de mayo de 2012, como un descentralizado de la Secretaría de Educación Pública y, en una segunda, del 16 de mayo de 2012 al 25 de febrero de 2013, como un descentralizado no sectorizado.

Como se establece en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, a partir del 26 de febrero de 2013 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se convirtió en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.<sup>34</sup>

En esta nueva etapa, el INEE tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

---

<sup>33</sup> <http://www.ift.org.mx/iftweb/informacion-general/>, acceso 4 de febrero de 2014

<sup>34</sup> <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee>, acceso 28 de febrero de 2014

Para cumplir con ella debe:

- a. Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan, y
- c. Generar y difundir información para, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

Aunado a lo anterior, el INEE coordinará el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

El INEE está conformado una Junta de Gobierno que es designada por el Senado de la República, dicha junta consta de cinco integrantes de los cuales uno lo preside.<sup>35</sup>

#### **2.4.10. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación se modifico el artículo artículo 26 de la Constitución Mexicana y se agrego el apartado C. por el cual se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y

---

<sup>35</sup> ibídem

patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por:

- a) Un Presidente
- b) Seis Consejeros

Tanto el Presidente como los Consejeros deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular.

Según se desprende del texto constitucional serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Dicho apartado constitucional prevé que el nombramiento del Presidente y de los Consejeros del Consejo podrán ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciera, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados.

La duración del cargo de los miembros del Consejo será cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

#### **2.4.10. Fiscalía General de la República** (a partir del 18 de diciembre de 2018)

Por modificación al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante Decreto publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación se modificó la estructura del Ministerio Público, organizándolo en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

Se establece en la Constitución los requisitos para ocupar el cargo de Fiscal General de la República, siendo estos:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- b) Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- c) Contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; y
- d) Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.



Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

- IV.** El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.
  
- V.** En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.
  
- VI.** Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita;

pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

#### **2.4.12 El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI)**

Respecto de este Instituto, ahondaremos más en el capítulo siguiente de este Trabajo, por ahora debemos acotar que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), fue creado como un ente de gobierno *sui generis* dentro de la Administración Pública Federal mexicana, al constituirse como un organismo público con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión dentro de sus funciones se encuentran regular el acceso a la información para el gobierno federal.

El IFAI recibe autonomía constitucional mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 7 de febrero de 2014 mediante la reforma al artículo 6 de la Constitución Mexicana.

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **LA AUTONOMIA DE LOS ORGANOS DE TRANSPARENCIA EN EL ESTADO MEXICANO**

##### **3.1. Aspectos Generales de la Transparencia y su Autonomía.**

Antes de entrar al estudio del tema debemos entender como un derecho de transparencia, como tal, en esta época podemos entender a la misma como un derecho democrático, un derecho humano que puede ejercer cualquier individuo, sin embargo, para que esto suceda deben acontecer varias conductas, y es que la transparencia no es fácil, es decir, no es una condición natural de las organizaciones gubernamentales o privadas, de ahí que la transparencia deba elaborarse, construirse e implementarse cuidadosamente con visión a largo plazo que asuma al mismo tiempo diferentes objetivos: legales, reglamentarios, organizacionales, educativos, culturales dentro y fuera de las instituciones del Estado.

La transparencia así entendida es el resultado de un trabajo consuetudinario diario, no es suficiente tener un sin número de leyes, reglamentos que la garantice como un derecho constitucional, lo que hace falta es cambiar la educación y hábitos tanto de los gobernadores como de los gobernantes.

Si bien es cierto que se necesita invertir muchos recursos, los resultados son los idóneos toda vez que una sociedad transparente es una sociedad informada, sin embargo, hoy día la transparencia se ha vuelto en un problema adicional a las organizaciones burocráticas ya que no solo deben atender las tareas principales de su labor, sino que deben establecer mecanismos de acceso a esto procedimientos para su total transparencia, además de atender los requerimientos que sobre la misma se generen.

Si bien es cierto en nuestro país desde 2003 se empezó a implementar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, también lo es que el haberle apostado a este tema tantos años después de que lo hicieron varios países, ha vuelto mucho más eficaces a las instituciones

mexicanas, pues ayudan a que las dependencias del gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, el tema de la transparencia ha colocado a las organizaciones en una línea menos burocrática pues ahora deben justificar cada uno de sus actos, ya que el control de los funcionarios y de los recursos no sólo recae en el propio aparato jerárquico sino que se difumina por toda la sociedad; en cualquier momento, puede aparecer una persona que exija explicaciones, cuentas, documentos acerca de una determinada decisión. Esta forma de pedir cuentas, exigir explicaciones lleva a que los funcionarios al saberse expuestos reduzcan su margen de corrupción.

Es importante ubicar y entender a la transparencia en un contexto organizacional pues nos referimos a las organizaciones públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados. De ahí que cuando pedimos que un gobierno sea transparente, estamos solicitando que las organizaciones que conforman el gobierno hagan del dominio público información con la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad.

Para lograr un gobierno transparente no es suficiente con un nuevo o más ordenamientos jurídicos que reglamenten las obligaciones de transparencia del gobierno, no con la voluntad de los políticos y funcionarios de alto nivel, es necesario adoptar prácticas de transparencia que se plasmen tanto en las rutinas y procedimientos de las organizaciones como en el conjunto de valores (cultura organizacional) que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales a todos los niveles.

El ser humano actúa en organización, donde labora es una organización, la familia es una organización, sus grupos culturales, deportivos o sociales son una organización, de ahí que el mismo gobierno en sus diferentes niveles son una organización, o en sentido exacto es un conjunto de organizaciones que trabajan para atender los problemas públicos del país.

Entendamos a la organización como un conjunto de seres humanos, que trabajan de manera coordinada para obtener algunos objetivos o metas conocidos y compartidos por todos los demás miembros, las organizaciones exitosas dividen las tareas para permitir que cada uno de ellos se especialice en realizar ciertas actividades igualmente especializadas que dan como resultado un producto más competitivo del resto del mercado o de la competencia.

Las organizaciones públicas, son al mismo tiempo, muy parecidas y muy diferentes a las privadas, son parecidas ya que ellas también se diseñan para explotar las ventajas de la división del trabajo y la especialización de sus empleados, sin embargo, son diferentes ya que la obtención de ganancias normalmente no es de sus objetos, ni tampoco es su principal criterio de evaluación del desempeño, su objetivo es la administración adecuada de los recursos públicos con el fin de solucionar problemas de la sociedad.

Debido a la complejidad que el Estado-Nación adquirió en el siglo XIX, se exigió para su administración la aparición de un tipo particular de organización, la burocracia, pues a diferencia de las organizaciones privadas donde el uso eficiente de los recursos y la obtención de ganancias es el criterio dominante, la burocracia se guía por la obediencia a un conjunto

específico de las reglas que determinan las decisiones y garantizan un uso adecuado de los recursos y la rendición de cuentas.

La organización burocrática fue mencionada por primera vez por Max Weber quien propuso un conjunto de principios o características que son comunes a toda organización burocrática y que, en lo general, siguen siendo vigentes a la fecha:

*“La división y especialización del trabajo; La selección de los funcionarios de acuerdo a sus capacidades y conocimientos técnicos necesarios para desempeñar el puesto; La entrada y promoción en la carrera burocrática se decide por las capacidades profesionales y el mérito de los funcionarios; La responsabilidad y autoridad de cada funcionario está claramente establecida por la jerarquía; El comportamiento y decisiones de los funcionarios está determinado por un conjunto de reglas conocidas por todos; Debe quedar constancia escrita de órdenes y decisiones para poder delimitar responsabilidades; y El funcionario no debe usar su cargo público para incrementar su patrimonio personal. El funcionario, en cambio, recibe un sueldo y tiene una perspectiva de carrera profesional para toda la vida”.*<sup>36</sup>

Como se puede apreciar, el funcionamiento de cualquier organización pública es complejo, pues debe poner de acuerdo, coordinar, y controlar las acciones de cientos y miles de individuos para que entre todos se produzcan los resultados que satisfagan las necesidades de la población con calidad.

---

<sup>37</sup> VERGARA, RODOLFO. La Transparencia como Problema. Op. Cit. Pág. 16

La transparencia es el comportamiento que establece una organización gubernamental para dar a conocer a su población, lo solicite o no, la información y documentación que pueda existir sobre un asunto o tema en particular que sea de su competencia.

Esta información puede tomar muy diferentes formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, de ahí que transparencia signifique que la información existe y fluye en el gobierno, que está a disposición de quien lo solicite (salvo aquella información que sea considerada clasificada o confidencial, según lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

### **3.1.1. Antecedentes Históricos de la Transparencia en México y las Reformas Constitucionales de 2007, 2013 y 2014.**

Los gobiernos deberían ser eficientes, orientados a resultados, flexibles y responsables, sin embargo, actualmente se piensa que además de lo anterior deben ser transparentes, abiertos al escrutinio público y garantes del derecho que cualquier ciudadano tiene a acceder a la información en manos de las instituciones y los servidores públicos.

Hoy en día se considera que el diseño de normas e instituciones que promueven la transparencia gubernamental constituye un paso natural que cualquier país debe dar en el proceso de construcción de su propio “sistema nacional de integridad”, según el término utilizado por Transparencia Internacional, para denominar al entramado institucional que ayuda a prevenir los actos de corrupción en un país determinado.



La transparencia y el acceso a la información se han ido consolidando como ideas cuya importancia y aplicación no quedan limitadas al ámbito gubernamental: por el contrario, los fraudes de *Enron* y *Parmalat* han demostrado los enormes daños económicos y sociales que pueden resultar de la ausencia de información clara, oportuna y veraz en torno al desempeño de las empresas particulares.

Un gobierno transparente, es decir, uno que cuenta con una correcta ley de acceso a la información (LAI), y que pública de forma sistemática lo relativo a sus acciones, es mejor que un gobierno que ofrece poca información a los ciudadanos acerca de sus políticas y decisiones.

La transparencia y el acceso a la información son componentes fundamentales de la gobernabilidad democrática moderna por al menos cuatro grandes razones:

- a) Son un medio para garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos;
- b) Son condiciones que contribuyen a promover un mercado más eficiente y más justo;
- c) Son una herramienta que permite prevenir actos de corrupción y abuso de autoridad; y
- d) Son un componente fundamental del sistema de rendición de cuentas en un entorno de pluralidad democrática.

Podemos decir que sin transparencia y acceso a la información gubernamental se limita radicalmente la capacidad de los ciudadanos para ejercer plenamente su libertad de opinión. Entre menos información disponible, más difícil resulta fundamentar posturas y construir argumentos sólidos acerca de los asuntos del Estado y las decisiones de sus funcionarios públicos. Al mismo tiempo. La opacidad y la secrecía gubernamentales minan las posibilidades de los ciudadanos, las organizaciones sociales y el sector privado en general para participar y tratar de influir oportunamente (dentro de los marcos legales establecidos) en el diseño e implementación de las políticas públicas. Luego entonces podríamos preguntarnos que: a) ¿Cómo puede alguien opinar con justicia si un programa público es útil o no para la sociedad, si se carece de datos confiables, fidedignos, sobre sus costos, sus objetivos o sus impactos?; b) ¿Cómo puede un ciudadano contribuir a enriquecer las propuestas gubernamentales si no las conoce a tiempo?; c) ¿ Cómo ayudar al gobierno a corregir la puesta en marcha de un programa gubernamental si no se conocen las fases temporales, los alcances geográficos, o las especificaciones técnicas del mismo?

En términos económicos la transparencia y el acceso a la información resultan igualmente importantes ya que por una parte, los diversos actores del mercado (inversionistas, empresarios, contratistas) siempre podrán tomar mejores decisiones económicas si poseen información clara y oportuna acerca de cuáles son las políticas presente y futuras. Al transparentar las decisiones y acciones de los actores gubernamentales se reducen en automático la incertidumbre y los riesgos asociados al desarrollo de actividades económicas.

Cuando los gobiernos hacen realmente pública (es decir, del conocimiento de todos los actores sociales y económico), la información sobre sus proyectos y objetivos, contribuyen a eliminar de raíz las asimetrías y monopolio informáticos que benefician a unos cuantos actores poderosos y perjudican a la sociedad en su conjunto, al impulsar la transparencia gubernamental se fortalece tanto la vida democrática, como el desarrollo de un mercado económico más eficiente y más justo para todos.

La publicación clara, sistemática y oportuna de las actividades y decisiones gubernamentales constituye también un poderoso freno ante la comisión de actos deshonestos o decisiones discrecionales de parte de los servidores públicos. En el primer caso, la transparencia, entendida como condición indispensable del manejo de los recursos Públicos, de la publicación de bases de licitación, e incluso de funcionamiento y operación de los mecanismos de contratación de personal, reduce la posibilidad de que se cometan actos de corrupción por una razón muy sencilla: si los funcionarios saben que sus decisiones o acciones podrán ser conocidas por los ciudadanos en cualquier momento mediante una solicitud de información, entonces tendrá menos incentivos y pensará dos veces antes de cometer actos corruptos.

Los principios de la transparencia y el acceso a la información implican que las decisiones de política se construyan bajo la luz pública, a partir de un amplio debate en el que todos los ciudadanos tienen derecho a conocer y opinar, algo particularmente importante para aquellos grupos que son afectados por las decisiones. Así, un debate informado, abierto, incluyente y transparente cierra la puerta a la discrecionalidad y a las decisiones autoridades o apresuradas.

Finalmente, la transparencia y el acceso a la información son pilares indispensables de cualquier sistema moderno de rendición de cuentas. La capacidad que tiene la sociedad de evaluar el desempeño de sus gobernantes y, por lo tanto, de exigirles cuentas claras sobre lo que han hecho mal, depende en buena medida de que tengan a la mano información fidedigna, oportuna y comprensible sobre los objetivos, metas y resultados gubernamentales. En este mismo sentido, el derecho de acceso a la información contribuye a fortalecer la vida electoral democrática, pues si los ciudadanos saben con precisión cuál ha sido el desempeño de cierto partido en el poder, pueden ejercer su voto con más y mejores elementos de juicio.

En México el tema de transparencia y el acceso a la información es relativamente reciente, si bien desde 1977 se estableció en el artículo sexto constitucional que “*el derecho a la información será garantizado por el Estado*”, en realidad los alcances prácticos de dicho artículo fueron muy limitados por las diversas interpretaciones jurídicas que hasta mediados de los años noventa hicieron las instituciones del poder judicial de la federación.

De hecho, los conceptos de transparencia y derecho de acceso a la información, entendidos en su sentido moderno, sólo comenzaron a introducirse en las discusiones nacionales rumbo a finales de los noventa, como parte de la incorporación de México a la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El 4 de diciembre del 2000 se creó, por decreto presidencial, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la

Administración Pública Federal (CIITCC) la cual se instituyó con carácter permanente, cuyo objeto era llevar a cabo acciones transversales para prevenir y disminuir las posibles conductas de corrupción, así como ayudar a fomentar la transparencia en las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal , así como dar seguimiento a los programas y acciones que éstas deban llevar acabo anualmente en las materias señaladas, fue integrada por los titulares de las Secretarías de Estado, el Procurador General de la República y los Directores Generales de las principales entidades paraestatales del Gobierno Federal.

Entre las primeras acciones generadas por la CITCC se emitió un Acuerdo por el cual las dependencias y entidades federales se comprometieron a publicar a la ciudadanía, por medio de sus páginas de Internet, datos e información sobre la institución y su personal, con ello, las instituciones comenzaron a asimilar el carácter público de la información gubernamental, al tiempo que se prepararon y anticiparon a lo que después habría de convertirse en las “obligaciones de transparencia” del artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La importancia de este Acuerdo intersecretarial quedó demostrada cuando, al entrar en vigor la Ley, se alcanzó rápidamente casi un cien por ciento de cumplimiento por parte de las instituciones federales con respecto a las obligaciones de transparencia.

También durante los primeros meses del año 2000, se realizaron diversos foros y consultas públicas acerca del derecho de acceso a la información, que fueron preparando el terreno para que el ejecutivo federal presentara su iniciativa de la ley en la materia, con la finalidad de reglamentar el libre

acceso a las fuentes oficiales de información de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y establecer el derecho de las personas a solicitar por escrito y recibir información sin que fuera necesario acreditar las razones que motivan la solicitud.

De forma paralela se integró un grupo de académicos y periodistas, denominado “Grupo Oaxaca”, que también preparó y presentó un proyecto de ley que coincidía en los puntos fundamentales con la iniciativa del ejecutivo, y que difería sólo en cuestiones técnicas y de detalle. Este grupo tuvo una participación activa en la conformación de la ley, ya que se constituyó como uno de los más importantes interlocutores de la sociedad civil de materia de acceso a la información.

Una vez consensuadas las diversas iniciativas presentadas, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fue aprobada por unanimidad en el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002. Siendo el 30 de abril de 2002 la fecha en la cual el Congreso aprobó por unanimidad la LFTAIPG, misma que publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y entró en vigor un año después.

La LFTAIPG, tiene entre sus objetivos principales:

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados

- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los servidores públicos
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho

En términos de su cobertura, es decir, de los alcances de la Ley, se estableció que ésta aplicaría a los tres poderes de la unión, a los órganos constitucionales autónomos y a los tribunales administrativos federales. Aunque la Ley abarca también al poder legislativo y al poder judicial, en realidad se dedica sobre todo a regular lo relacionado con el poder ejecutivo federal, dejando a los otros poderes y a los órganos autónomos cierta libertad de establecer sus propias reglamentaciones en función de sus características particulares, esta situación cambia a raíz de la reforma constitucional en materia de transparencia de febrero de 2014, como más adelante se expondrá.

En cuanto al acceso a la información y las excepciones, la Ley estableció que *“...toda la información gubernamental ... es pública”*, remarcando una intención de máxima apertura y publicidad informativas, también señala que puede existir cierta información reservada o confidencial. En el caso de la información reservada, se establecen como argumentos la posibilidad de que se comprometa la seguridad nacional, se menoscaben las negociaciones o las relaciones internacionales, o se dañe la estabilidad financiera, monetaria o económica del país, entre otras causales. En cuanto a la información que puede considerarse confidencial, la Ley señala fundamentalmente los datos que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

Para administrar la LFTAIPG, y supervisar su aplicación adecuada se crearon tres instancias responsables: 1) Las Unidades de Enlace, que existen en cada institución del gobierno federal y son el vínculo formal con los ciudadanos, son responsables de recibir y dar trámite a las solicitudes de información, así como de recabar, difundir y asegurar la actualización permanente de la información institucional; 2) Comités de Información, los cuales están integrados por el Órgano Interno de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el titular de la Unidad de Enlace y un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad, tiene entre sus funciones confirmar o modificar la clasificación de la información institucional; 3) Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), cuya naturaleza jurídica fue única dentro de la Administración Pública Federal mexicana, al crearse en ese entonces un organismo público con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión dentro de sus funciones se encuentran regular el acceso a la información para el gobierno federal; resolver mediante un procedimiento en forma de juicio las controversias que se generen entre los particulares y las instituciones gubernamentales; supervisar el cumplimiento de la ley y en su caso reportar las violaciones a los órganos internos de control; y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información entre los ciudadanos y los servidores públicos.

La LFTAIPG, establece en su artículo 7 una serie de “obligaciones de transparencia”, es decir, datos o informaciones que las dependencias y entidades del gobierno federal deben difundir de forma automática; sin necesidad de que sean solicitadas por los particulares.

Entre las obligaciones de transparencia se encuentran la información relativa a:



- I. Su estructura orgánica;
  - II. Las facultades de cada unidad administrativa;
  - III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
  - IV. La remuneración mensual por puesto, incluido el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
  - V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
  - VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
  - VII.- Los servicios que ofrecen;
  - VIII.- Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
  - IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egreso de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto.
  - X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- Dicha Fracción, fue modificada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2012, quedando de la siguiente manera: “Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función

Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;”

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidios. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egreso de la Federación;

XII. Las condiciones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallado para cada contrato:

- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados, en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
- b) El monto;
- c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
- d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que por disposición legal, generen los sujetos obligados,

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responde a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Desde el punto de vista constitucional es hasta el 20 de julio de 2007 cuando se le otorga supremacía constitucional al derecho a la información, promulgándose por el ejecutivo la siguiente modificación al artículo 6 constitucional quedando como sigue:

*“Artículo Único.- Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución*

...

*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.”*

En su momento el se dijo que la reforma constitucional estableció las condiciones mínimas que aseguran el derecho de toda persona de tener acceso a la información pública, pero prejuzgó o limita la facultad del Constituyente Permanente de desarrollar en el futuro aspectos relacionados con el derecho a informar y que no son motivo de la presente reforma. En otras palabras, la iniciativa desarrolla una de las vertientes del derecho a la información –en particular el derecho subjetivo de tener acceso a la información gubernamental–pero de ninguna manera pretende agotar los contenidos del derecho antes mencionado.

Dos reformas constitucionales de publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fechas 13 de febrero de 2007 y 11 de junio de 2013, respectivamente conformarían la estructura vigente hasta el 7 de febrero de 2014 del derecho a la información, dicho artículo 6 de la Carta Magna al quedó redactado de la siguiente manera:

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

*Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.*

*El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales*

*efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.*

*Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:*

**A.** *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.*

...”

Previa a la reforma constitucional el 15 de febrero de 2007 el IFAI, puso en marcha el “Portal de Obligaciones de Transparencia Gubernamental”(POT), esta página web es alimentada por las instituciones del gobierno federal, tienen como propósito mejorar la utilidad y el valor de la información institucional que se ofrece al público. En el portal se estandariza la forma en que las secretarías y entidades federales deben producir y presentar la información relativa a las “obligaciones de transparencia” del artículo 7 de la ley.

El derecho de acceso a la información representa una de las conquistas ciudadanas más importantes del México contemporáneo ya que desde la entrada en vigor de la llamada “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, podemos decir que las instituciones del gobierno federal han realizado enormes esfuerzos para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a aquella información que les interesa sobre la gestión gubernamental, el uso de los recursos públicos y la toma de decisiones. La aprobación de leyes estatales en la materia y la reciente

reforma constitucional indican también que los gobiernos estatales y municipales están avanzando en la misma línea a favor de la transparencia y la apertura. Ya no tanto en el acceso a la información, sino en la calidad y utilidad de la información gubernamental que puede obtenerse.

Una de las prioridades, es mejorar tanto la calidad de la información que las instituciones públicas entregan a los ciudadanos, como la calidad de los mismos mecanismos de acceso a la información.

Antes de concluir este apartado es menester citar que la autonomía constitucional del Organismo de Transparencia es una realidad a partir del DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado el 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación en el cual se reforman las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6o.; se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente; se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso l) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esta reforma no solo se otorga autonomía constitucional al IFAI, también la adquieren los organismos estatales y del Distrito Federal garantes de la

transparencia en sus respectivas competencias, de la misma manera se otorga una facultad expresa al Congreso de la Unión para legislar en materia de transparencia gubernamental de conformidad a lo establecido en la fracción XXIX-S el artículo 73 de la Ley Fundamental

En ese sentido el artículo 6 de la Constitución en materia de transparencia quedo redactado de la siguiente manera, señalándose con negritas los párrafos reformados en el Decreto del 7 de febrero 2014

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

*Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.*

*El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.*

*Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:*



*A. 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 de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.*
- 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 que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.*

- 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 el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.**
- 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.**
- VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.**

**El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.**

***En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.***

***El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.***

***El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.***

***La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.***

***Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejo***

***Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.***

***El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.***

***En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.***

***Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en***

***instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.***

***En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.***

***El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.***

***El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.***

***La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.***

***Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.***

***El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada***

***en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.***

...”

Como puede apreciarse la fracción VIII del citado ordenamiento constitucional establece claramente que la Federación contará con un **organismo autónomo**, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El día 12 de febrero de 2014 el pleno del IFAI aprobó una actualización del reglamento interior con los cambios mínimos para afrontar la transición, que incluyen la decisión de dos comisionados de 5 a 7, la adscripción de las funciones administrativas y presupuestarias que tenían del Órgano de Gobierno que pasan al pleno, la creación de una Contraloría Interna que será nombrada y reportada al pleno en sustitución del Órgano Interno de Control que se contaba por ser Órgano Descentralizado de la Administración Pública Federal.

El pleno del Instituto también adoptó una serie de reglas importantes para la continuidad administrativa y presupuestaria, en suma, su funcionamiento institucional.

Acordó adoptar las reglas que en materia de procedimientos para adquisición y contrataciones, percepciones de servidores públicos, contabilidad gubernamental y normas para viáticos y pasajes.

Posterior a la reforma constitucional de febrero de 2014 el pleno del IFAI, además de lo anterior realizaron lo siguiente: *“...hemos preparado un proceso institucional de entrega-recepción y un Libro Blanco; con lo primero, la entrega-recepción, daremos por terminado los diversos procesos que tenían vida en el marco de la Administración Pública Federal y daremos cuenta de lo que tienen que continuar ahora en esta nueva etapa.*

*Por ejemplo, empezamos con los oficios número 1; con los segundos, el Libro Blanco, haremos un recuento de los principales logros y estadísticas de desempeño de la vida institucional en más de 10 años de existencia.*

*En cuanto a los convenios y contratos que el IFAI reconoce todas las obligaciones adquiridas con anterioridad, dará pleno cumplimiento a sus términos y alcances, el pleno emitirá también un acuerdo en este sentido.*

*Los servidores públicos del IFAI han dejado de trabajar en la Administración Pública Federal, lo cual conlleva a responsabilidades y tareas pendientes como la declaración de conclusión.*

*Con la nueva Contraloría, retomaremos el esfuerzo de tener un sistema de declaraciones patrimoniales que garantice la rendición de cuentas de los servidores públicos de este Instituto.*

*Cabe señalar que la creación del nuevo organismo, al que alude el Decreto, no implica que el mismo quede debidamente integrado. En efecto, sobre su integración, se entiende que el órgano garante estará integrado cuando hayan sido designados los siete Comisionados del Pleno, de conformidad con el procedimiento constitucional.*

*Finalmente, la integración del órgano garante no tiene implicaciones en la competencia del nuevo organismo por el momento. Las facultades de revisión y atracción se ejercerán después de la entrada en vigor de las reformas a las leyes secundarias que expide el Congreso de la Unión.*

*Entre tanto, la competencia del nuevo organismo se limitará a revisar los recursos interpuestos ante la Administración Pública Federal tal y como ha venido haciendo sistemática y rigurosamente.<sup>37</sup>*

Cabe señalar que de conformidad con lo establecido en la reforma constitucional de febrero de 2014 y de los cambios señalados en la sesión del pleno del IFAI a la que hemos hecho referencia, puntualizemos las principales consecuencias que trajo consigo la aludida reforma , los tópicos

---

<sup>37</sup> Versión estenográfica de la Sesión Pública del Pleno del IFAI, llevada a cabo en el Salón de Pleno el 12 de febrero de 2014, localizada en: <http://inicio.ifai.org.mx/Historico/Sesi%C3%B3n%20Pleno%202012-02-14.pdf>, acceso 17 de febrero de 2014



aborda, y sobre todo, cuál es la gama de obligaciones y derechos que se diversifican con motivo de dichas reformas y adiciones.

*“a) Se establece la autonomía plena del órgano garante de Transparencia de la Federación, que hasta el momento recae en el IFAI. Es decir, hasta antes de dicha reforma, este órgano, sólo contaba con autonomía operativa, de gestión y decisión, es decir, se trataba de una autonomía limitada; empero, la propuesta ahora implica que el IFAI goce de autonomía técnica plena, pues se le reconoce personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de decisión sobre el derecho de acceso a la información y protección de datos personales.*

*b) Las resoluciones del IFAI serán definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con excepción del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, quien podrá impugnar dichas resoluciones por la vía del Recurso de Revisión que será promovido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo cuando se trate de resoluciones que por sus alcances pongan en peligro la seguridad nacional.*

*c) El pleno del IFAI se conformará ahora por 7 Comisionados, es decir, dos más de los que ahora lo constituyen. Los nombramientos los realizará el Senado de la República, previa la realización de una amplia consulta a la sociedad y a propuestas de los grupos parlamentarios; empero dicha propuesta podrá ser objetada por el Presidente de la República, en un plazo de diez días posteriores.*

d) *Las actuaciones del IFAI también podrán ser impugnables a través de la Controversia Constitucional por parte de algún otro órgano constitucionalmente autónomo, cuando se trate de actos o disposiciones generales que sean violatorios a sus principios de actuación previsto en el artículo 6 de la Ley Fundamental.*

e) *El IFAI tendrá competencia para constituirse en segunda instancia respecto de las resoluciones que pronuncien los organismos garantes de información de los estados, lo cual podrá iniciarse a petición de los mismos órganos garantes; de oficio por el propio IFAI cuando se trate de asuntos que por su interés y trascendencia lo ameriten, o bien, porque los particulares promuevan recurso de revisión contra las resoluciones que hayan pronunciado los órganos estatales, cuando no se cumplan con los principios que deben regir sus actos.*

f) *El IFAI tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, elegidos por el voto de dos terceras partes de los miembros del Senado, y anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad, con posibilidad a ser propuestos para un segundo periodo.*

g) *El IFAI deberá coordinar sus acciones con la entidad de fiscalización de la Federación, la entidad especializada en archivos, el organismo encargado de información estadística y con los órganos garantes de los estados y el DF, para fortalecer y consolidar un sistema de rendición de cuentas.*

h) *Se amplía la gama de sujetos obligados en materia de transparencia, pues ahora están incluidos con esta categoría: los partidos políticos, los*

*sindicatos, fideicomisos, poder legislativo, ejecutivo y judicial, así como toda persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos.*

*i) Los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia, relacionados con acceso a la información pública y protección de datos, se resolverán a través de un Comité integrado por tres ministros de la misma, es decir, este tipo de asuntos saldrán de la esfera de competencia del IFAI.*

*j) El Congreso de la Unión deberá emitir una Ley General en la materia, la cual permitirá la concurrencia de facultades y obligaciones con las leyes que los congresos estatales pronuncien al respecto, pues si bien en la propuesta se mencionó la posibilidad de una Ley Federal, con aplicación para toda la Federación, se concluyó de mayor pertinencia una ley general para permitir aquella concurrencia de obligaciones.*

*k) El IFAI también podrá promover Acción de Inconstitucionalidad cuando se promulguen leyes o tratados internacionales que vulneren o limiten el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.*

*l) Los comisionados del órgano garante de la Federación, así como de los Estados, también podrán ser sujetos de juicio político, en los términos que determinen las leyes relativas.*

*m) Los organismos garantes estatales también gozarán de autonomía técnica plena, en el mismo tenor que lo tendrá el órgano federal.*

n) *El Congreso de la Unión cuenta con un plazo de un año para emitir la Ley General de Transparencia, y los congresos estatales tienen el mismo plazo para emitir y armonizar sus respectivas leyes en la materia.*<sup>38</sup>

En síntesis como bien lo dice Cecilia Moreno al citar Federico Reyes Heróles, Presidente de Transparencia Internacional, Capítulo México, "...por fin se rompieron mitos y tabúes con la consolidación de esta reforma, pues la rendición de cuentas es y debe ser una forma de vida institucional."<sup>39</sup>

### **3.2. La Transparencia en el Desempeño de las Organizaciones Gubernamentales.**

Hacia dentro de las organizaciones existe un alto nivel de división del trabajo, así como especialización en la ejecución del mismo, de ahí que la información que se maneja hacia el interior sea diversa para cada grupo de especialistas, unos saben y otros no, a este fenómeno le podemos llamar una asimetría de la información.

Lo ideal es que la información fluyera de manera similar entre todos los miembros, sobre todo la información necesaria para tomar decisiones trascendentales de beneficio para la organización y por ende para la

---

<sup>38</sup> Moreno Romero, Cecilia, Implicaciones de la reforma constitucional en transparencia, CIDE, <http://rendiciondecuentas.org.mx/implicaciones-de-la-reforma-constitucional-en-transparencia/>, acceso 13 de febrero de 2014.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

sociedad. Una inadecuada información lleva a tomar malas decisiones, mal desempeño de las organizaciones, errores que pudieran haberse evitado, a veces esta falta de información es debido al grado tan específico de especialización o bien puede ser el resultado del comportamiento egoísta de alguno de sus funcionarios o empleados.

Es importante mencionar que los intereses de los individuos de una organización pueden variar, sus motivaciones pueden ser personales o colectivas.

*“La literatura organizacional moderna ha prestado mucha atención a un dilema parecido. Este fenómeno es conocido como el modelo del patrón y su agente (principal-agent model). El problema del patrón y su agente se plantea de la siguiente manera: existe una relación contractual entre dos personas por medio de la cual una (agente) se compromete a trabajar para la otra (patrón) a cambio de una paga o sueldo determinado. Dado que ambos actores son racionales y buscan obtener el máximo posible de beneficios ¿Cómo puede el patrón estar seguro de que su subordinado o agente se comporta de acuerdo a las necesidades e intereses del patrón y no de acuerdo a los suyos propios? La única forma de hacerlo sería vigilándolo todo el tiempo, pero esta vigilancia implica un costo y normalmente es muy difícil de operar. El problema se complica para el patrón si además recordamos que dentro de la organización existen asimetrías de información, y bien pueden suceder que esta asimetría de información beneficie al agente en contra del patrón”<sup>40</sup>*

---

<sup>40</sup> VERGARA, RODOLFO. La Transparencia como Problema, IFAI, México, 2008, p.p. 18-19

Hablando en términos generales la transparencia ayuda a mejorar el desempeño de una organización pero algunas de ellas necesitan de mucha discreción para poder funcionar correctamente, por ejemplo en los cuerpos de seguridad de Estado encargados de tareas sumamente delicadas como el combate al crimen organizados y la defensa del país, para estas organizaciones la transparencia puede volverse un obstáculo para su eficacia, pero así como la transparencia es importante para este tipo de organizaciones, también lo es para otras, tal es el caso de las encargadas del desarrollo social y de la organización de las elecciones, ello tiene relevancia, ya que el transparentar los padrones de beneficiarios ayuda a mejorar la eficacia del combate a la pobreza porque es una estrategia que ayuda a mejorar la calidad del padrón y controlar potenciales funcionarios corruptos que podrían manipularlos para, beneficiar clientelas políticas o desviar recursos hacia terceros.

La transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los individuos o grupos burocráticos. La transparencia implica trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización, crear y mantener en funcionamiento los procedimientos por medios de los cuales el público puede solicitar y obtener información de las organizaciones públicas representa un costo de recursos humanos y materiales que podrían usarse en las actividades sustantivas de la dependencia.

La preocupación constante por documentar y justificar las decisiones es ya demasiado engorroso para los funcionarios públicos que están preocupados por las tareas propias de su función que son apremiantes, sin embargo, a la larga la transparencia ayuda a la sociedad permitiendo que las dependencias de gobierno no se desvíen de los objetivos públicos para servir a intereses

privados, así poco a poco los funcionarios públicos, se van acostumbrando a tener orden y transparencia en su actuar.

Aún cuando la transparencia y rendición de cuentas representan costos administrativos inmediatos y pueden entorpecer la operación cotidiana de una dependencia pública, su presencia ayuda a que el gobierno y sus dependencias no desvíen su atención ni sus recursos de los objetivos y metas que tiene bajo su responsabilidad y que son de beneficio público, pues la transparencia ayuda a incrementar la eficacia de las organizaciones públicas.

Las sociedades requieren saber qué se hace en sus gobiernos, cómo se toman decisiones, con qué criterios legales, administrativos, formales se llevan a cabo las políticas públicas. La metáfora de la transparencia es la idea de que cualquier observador puede acceder a la Información, a los datos, a los documentos gubernamentales, forma parte del Imaginario colectivo contemporáneo como un pilar de la rendición de cuentas y, con cierta esperanza, de un gobierno más efectivo e incluso eficiente.

El discurso dominante en México ha sido aquel que parte de una premisa sustantiva: los servidores públicos y los políticos son fundamentalmente actores interesados y por lo tanto resistentes a la transparencia. Está en su racionalidad esconder la información, guardarla por secreto burocrático, dado que la "opacidad" les conviene, siempre estará en su interés esconder la información, ser opacos, por ello es necesario crear los incentivos para hacer "racional" por parte del servidor público o político el no resistirse a la "luz" o a la transparencia.

Dentro de la transparencia organizacional podemos encontrar varios supuestos:

a) Los organismos gubernamentales son por lo general monopolios o al menos monopsonios (es decir, mercados donde sólo hay un comprador, situación relevante cuando el bien en comento es la información), esto es, institucionalmente las democracias han construido sus espacios de ejecución de las políticas como espacios protegidos de los vaivenes políticos y de la competencia y el mercado;

b) Como monopolio, un proveedor de bienes públicos se ve constantemente enfrentado a diversos problemas de acción colectiva, uno de los más importantes es que tiene escaso interés en responder ante la sociedad, pues su proveedor de recursos para sobrevivir es principalmente el poder legislativo y toda vez que el aparato burocrático tiene ventajas de información sobre estos actores, es capaz de tener ventajas sobre la agenda, siendo las asimetrías de información su gran prerrogativa;

c) Como es la lógica de la jerarquía y no la del mercado la que domina en la acción gubernamental sus organizaciones pueden ser observadas como juegos estratégicos burocráticos en busca de mayor autonomía y aislamiento, a mayor autonomía menor será la probabilidad de ser afectados y vigilados por los agentes sociales o políticos, es interés estratégico, no una actitud "disfuncional" el controlar la información y su acceso e incluso el crear y defender las propias asimetrías de información que convengan a tales intereses.



“Stiglitz argumenta incluso que, para los burócratas y políticos, no sólo es la falta de transparencia una ocasión para evitar ser evaluado o perseguido, sino incluso es una razón para obtener rentas o beneficios”<sup>41</sup>

La raíz del problema entonces está en el propio diseño institucional, pues un actor social que actúa oportunísticamente no está actuando de manera racional sobre todo si las reglas propiamente diseñadas en el marco institucional, se lo permiten. Si ésta es la realidad organizacional y política de las organizaciones gubernamentales y no existen incentivos específicos para una acción transparente, los actores burocráticos no tendrán interés racional en actuar de otro modo. Está en la lógica del actor burocrático en controlar los niveles e intercambios de información, no sólo hacia fuera de la organización sino incluso dentro de la misma, entre jerarquías y horizontalmente, como la transformación institucional para la provisión de los bienes públicos y el rompimiento de las asimetrías de información no son sencillas y dado que la propia información puede ser considerada un bien prácticamente público, será necesario crear estas estructuras e incentivos específicos para "reorientar" el comportamiento racional de las burocracias hacia la transparencia.

Los individuos se han involucrado en el tiempo en una compleja red de valores e intereses dada cuenta que todo cambio de comportamiento implica pérdida de utilidad.

*"... una estrategia específica para impulsar la transparencia se pueden resumir en tres elementos: a) Incentivos exógenos a la transparencia: b)*

---

<sup>41</sup> JOHN M. ACKERMAN. Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Pág. 268.

*Adecuación racional del comportamiento calculador de la burocracia; y c) La transparencia como batalla: entre los intereses para mantener la información controlada y entre los intereses para abrirla".<sup>42</sup>*

*"Dado que está en el interés oportunista de los burócratas mantener las asimetrías de información otorgadas por el diseño institucional tradicional, la transparencia no podrá llegar ni formarse desde dentro de las propias burocracias pues tal cosa sería irracional"<sup>43</sup>*

Señalado lo anterior podemos entonces entender que la lógica de la transparencia tendrá que llegar desde fuera, desde otras fuentes o actores que actúen sobre esta y la impulse para la burocracia, la única manera para que acepte racionalmente el cambio es que calcule que los costos de ser opaca comienzan a ser más altos que los costos de hacerse transparente, un cambio de comportamiento o actitud en la conducta humana requiere de uno o varios esfuerzos constantes, continuado y dirigido por actores exógenos a la propia burocracia para sostener a la transparencia como política, pero eventualmente los costos a la opacidad, exógenamente impuestos, pueden realinear los Intereses de los actores para hacerlos "racionalmente" transparentes.

Lograr la transparencia aunque se vea como una batalla, una guerra en donde se trata de transformar los incentivos para hacer costosa la opacidad y con ello, hacer de la transparencia una preferencia obligada, no es que la transparencia se pueda convertir en un valor o un deseo de los actores burocráticos, su naturaleza organizacional e institucional están con la

---

<sup>42</sup> Op. Cit. Pág. 270.

<sup>43</sup> Op. Cit. Pág. 270.

opacidad pues en cualquier oportunidad, ante cualquier resquicio, racionalmente, la burocracia como actor interesado, buscará racionalmente proteger la esencia en su poder, el oportunismo derivado de las asimetrías de información que le permite el diseño institucional del aparato administrativo en una democracia.

A los actores racionales les conviene que los otros actores sean transparentes, siendo esto ventajoso a la hora de entrar en intercambios, es simplemente racional buscar que el otro maximice su transparencia.

La transparencia requiere de un apoyo sustantivo, con el fin de obligar a los actores a maximizar su transparencia recíprocamente, el maximizar la transparencia es mejor para todos los actores en colectivo, por tanto generará más confianza y mayor posibilidad de reciprocidad, pero en ausencia de incentivos para actuar así, cada individuo desconfiará de la contraparte y actuará protegiendo la información oportunistamente, en la práctica y siendo congruentes no existirían actores "naturalmente transparentes", pues en realidad dependerá del diseño del intercambio y de los beneficios que cada actor encontraría en defender una estrategia.

*"Para construir las bases de una sociedad transparente que libere la información en una sociedad, se enfrentan diversas limitaciones, al menos son tres los problemas importantes...: a) El burócrata como actor uní-racional, extra organizacional; b) Los límites de la visión exógena de los intereses y el desgaste de los incentivos; c) La heterogeneidad del sector gubernamental."*<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Op. Cit. Pág. 273.

La supervivencia de un organismo gubernamental, sin duda se encuentra amarrada en buena parte de la información y su control, la forma en que se definen resultados y objetivos, las vicisitudes políticas, las negociaciones constantes, las interacciones y formas organizacionales, explican ampliamente el comportamiento específico y el éxito o fracaso de las organizaciones.

La perspectiva organizacional de la transparencia es positiva para el desempeño de las organizaciones, aunque su puesta en práctica no es sencilla dado que implica costos dado sus rutinas y procedimientos administrativos, estilos de liderazgo, capacidad de tomar decisiones y, por supuesto, los intereses particulares de los individuos que trabajan en la organización en todos sus niveles, todos estos elementos interactúan para producir un resultado, un estado del mundo diferente.

La complejidad del proceso hace que sea imposible apresurarlo y controlarlo en detalle, sin embargo, el cambio organizacional presenta dos dimensiones diferentes y es necesario trabajar sobre ambas para lograr verdaderas transformaciones dentro de las organizaciones gubernamentales, la primera es la racional o técnica y se refiere a cambiar las normas y procedimientos de una organización, tal y como se plasman en los reglamentos interiores y manuales de operación, la segunda dimensión es el aspecto cultural, todas las organizaciones tienen una cultura particular que es el resultado del perfil profesional de su personal, su materia de trabajo y su relación con el medio ambiente en el cual opera. La cultura determina la forma en que la organización percibe al mundo que la rodea y procesa esa información: la forma de tomar decisiones, de definir problemas y de establecer sus prioridades, en esta dimensión cultural el cambio

organizacional implica modificar el conjunto de valores que orientan el comportamiento de los individuos de una organización.

Incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización significa que los Individuos observen comportamientos acordes con la transparencia, no por ser un mandato administrativo, sino por seguir un principio de comportamiento institucional que los miembros de la organización obedecen ya sea porque están convencidos de su valía o simplemente porque se han acostumbrado a hacerlo, para obtener organizaciones públicas realmente transparentes es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia en una necesidad administrativa impuesta por el exterior, a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional.

No obstante es posible lograr una cultura organizacional en las organizaciones públicas, se pueden cambiar manuales de operación de la organización e introducir en ellos normas y reglas para el manejo de la transparencia, las nuevas reglas pueden ser vistas desde una molestia y distracción del trabajo sustantivo hasta como una amenaza para algunos individuos privilegiados, pero para evitar esta situación es necesario incorporar la Transparencia como un valor de la cultura organizacional, para ello existen algunas estrategias que se pueden señalar como necesarias o convenientes:

*“1) Todo cambio cultura: necesita de liderazgo. Los líderes ríe la organización tienen una posición simbólica que debe aprovecharse para impulsar los nuevos valores. Los directivos de la organización deben mostrarse convencidos del proceso de cambio y apoyarlo en todo*

*momento... 2) Debe generarse un sentimiento de equidad alrededor de las nuevas reglas. La dirección de la organización debe preocuparse por mostrar a todo el personal que las nuevas reglas del juego son de beneficio para todos y que todos deben acatarlas por igual... 3) La preocupación por promover la transparencia debe permanecer en la agenda de la dirección durante largo tiempo para obtener resultados...<sup>45</sup>*

Las asimetrías de información son uno de los problemas organizacionales más importantes, ya que facilitan que los individuos sigan intereses propios en lugar de trabajar por los de la organización, las asimetrías de información se reducen en la medida que la información es compartida por todos y la transparencia consiste precisamente en hacer del dominio público lo que anteriormente era información reservada a unos cuantos. La transparencia, por lo tanto, es un facilitador del funcionamiento organizacional porque reduce las probabilidades de que algunos actores organizacionales desvíen su comportamiento de los intereses y objetivos de la organización.

David Arellano Gault, propone cuatro variables básicas de análisis para construir el proceso de construcción de una política organizacional de transparencia: a) Estructura del incentivo exógeno; b) Mecanismo estructural de poder para endogenizar; c) Flujo de los mecanismos de influencia para endogenizar, esto es adaptar el conocimiento externo para interiorizar al uso propio; d) Sentido organizacional de la transparencia.

---

<sup>45</sup> VERGARA, RODOLFO. La Transparencia como Problema. Pág. 26

En este contexto debemos entender por Endogenizar adaptar el conocimiento externo y adaptarlo para el uso propio.<sup>46</sup>

El primero se explica dado que la información es un bien público, se requiere de un incentivo externo para hacer racional a la transparencia o más costosa a la opacidad, esta variable puede ser tan concreta como una instancia externa vigilante y vinculante como el IFAI en el Poder Ejecutivo Federal o tan genérica como la "opinión pública", la clave de esta variable es su "efectividad" en modificar la estructura de costos con los actores que usa, estratégicamente la información pública.

La segunda variable implica comprender la estructuración del poder en que se inserta el incentivo exógeno. La posición y vinculación jerárquica, las características administrativas y de capacidades y facultades de las áreas encargadas de impulsar la transparencia y la efectividad de esas facultades para ser cumplidas y llevadas a cabo.

La tercera variable se refiere a los mecanismos administrativos, formales e informales para que las ordenes, diagnósticos y resolución de problemas se lleven a cabo de manera continuada y en constante aprendizaje, la organización da las herramientas a su estructura encargada de la transparencia para cumplir sus objetivos, estas herramientas van desde capacitación, entrenamiento, y comunicación, hasta procedimientos de vigilancia, planeación y corrección del rumbo en el entramado organizacional, el objeto de esos mecanismos de influencia es apropiarse

---

<sup>46</sup> Definición localizada en <http://csasesores.cl/articulos/gestion/24-definiciones.html>, acceso 13 de febrero de 2014.

del "sentido" organizacional de la transparencia para introducirlo a los flujos "normales" de la acción organizada.

La cuarta variable muestra que los extremos de un continuo "transparencia es responder a los cuestionamientos" hasta "transparencia es un valor, un criterio de decisión tan importante como el de eficiencia".

La interacción de estas cuatro variables permitirá un análisis más integral, un diagnóstico más puntual de los retos, no sólo de endogenizar a la transparencia en una organización, sino de intentar dar dirección al sentido deseado en que se quiere construir la transparencia como criterio organizacional.

### **3.2.1. Los Efectos e Importancia de la Transparencia en la Relación Estado-Sociedad.**

La transparencia es de suma importancia para la vida organizacional de las entidades gubernamentales, diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y explicar sus decisiones.

La transparencia ha cobrado importancia dadas las reformas administrativas en diversos países que han impulsado a Nueva Gestión Pública (NGP), que



la han llevado a convertirse un importante mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles.

La transparencia es uno de los elementos de una nueva relación entre Estado y sociedad que se venía vislumbrando desde las últimas dos décadas del siglo XX.

Haciendo referencia a otros países durante los años ochenta y novena los aparatos administrativos de los países desarrollados pasaron por una profunda reforma en su funcionamiento, se cuestionó el modelo de burocracia weberiana por rígido e ineficiente, lento en su capacidad de respuesta y torpe para atacar y solucionar problemas públicos, este cuestionamiento dio origen a una nueva doctrina conocida como Nueva Gerencia Pública, la cual nació y fue puesta en práctica inicialmente por países como Nueva Zelanda, Inglaterra, Australia, Estados Unidos y Canadá, aunque posteriormente ha sido adoptada por otros países aunque con algunas reformas necesarias.

La NGP aunque varía de un país a otro (dado su capacidad económica, social, cultural, etc.), tiene ideas básicas que comparten todas las versiones, la primera de ellas es sustituir el manejo burocrático tradicional de los asuntos públicos por una administración de corte gerencial, que tome en cuenta y utilice las técnicas y estrategias administrativas desarrolladas en el sector público; segundo, utilizar en la medida de lo posible, los mecanismos de mercado para la solución de asuntos públicos; y tercero, incluir una versión de "calidad" en los servicios públicos, lo que implica entender al ciudadano como un usuario o cliente al que se debe dejar satisfecho con sus requerimientos de información.

Dejar atrás la idea de que el gobierno deje de ser una organización dominada por políticos electos antidemocráticamente por un estado proveedor de servicios públicos, que se preocupe fundamentalmente por la calidad de los mismos y la eficiencia con que son producidos éstos.

La NGP sugiere crear gerentes facultados para atender y administrar un asunto público con mayor velocidad y eficiencia de lo que podría hacerlo una instancia burocrática tradicional, para ello se pretende dotar a los gerentes públicos de un nivel de autonomía para decidir y operar mucho mayor del que normalmente goza un burócrata de corte tradicional. Esta nueva corriente también pretende crear dependencias más especializadas, a veces dedicadas a un solo tema o problema del gobierno.

La consecuencia de implantar tales medidas se manifestará a largo plazo y se pasará de estructuras burocráticas responsables de desempeñar funciones gerenciales por dependencias a procesos de gobierno que producen resultados concretos que son consumidos por ciudadanos o grupos sociales usuarios. Esta idea de reeducación de la actividad gubernamental vuelve a las dependencias públicas más sensibles a las opiniones, críticas y presiones de los ciudadanos que reciben y opinan sobre los servicios públicos y que además solicitan información.

Sin embargo, las transformaciones señaladas entendidas como un cambio para lograr la mejor transparencia ha ocasionado dos problemas: "1) *Una vez que se desechan los mecanismos de control la burocracia tradicional (jerarquía, seguimiento de normas y reglas) tenemos que la flexibilidad que*

*busca la NGP puede agudizar el problema de agencia en la administración pública, ¿cómo controlar el político o funcionario superior (patrón) a su gerente (agente) para garantizar que las decisiones y el comportamiento de este último se ajusten a los intereses del gobierno y no a los suyos propios?*

*2) La aparición de una variedad de organismos e instancias de gobierno semi-autónomos, responsables de temas de gobierno, servicios o políticas públicas específicas, da flexibilidad al gobierno y aumenta su capacidad de respuesta, pero puede fácilmente dificultar el control político y la coordinación entre dependencias."<sup>47</sup>*

Los mecanismos de control que existen en el modelo burocrático se relajan y debilitan debido a las reformas impulsadas por la NGP, pero si se le da flexibilidad a los funcionarios para decidir autónomamente políticas, no habrá manera de controlarlos por medio de autoridad jerárquica alguna, abriéndose así brecha discrecional en el actuar del mismo, lo cual puede aprovechar en beneficio propio y en detrimento de los objetivos de la dependencia.

Cualquiera que sean las políticas de transparencia que sean implementadas ayudan a eliminar o al menos a reducir las asimetrías de información que causan muchos problemas e ineficiencias al interior de las organizaciones gubernamentales cuando en realidad la transparencia debía convertirse en un elemento importante de la relación entre el gobierno y la sociedad.

La relación Estado-sociedad se fundamenta en el desempeño del gobierno como un conjunto de organizaciones que administran los recursos públicos diseñan alternativas de solución a los problemas que la sociedad le

---

<sup>47</sup> VERGARA, RODOLFO. La Transparencia como Problema., p. 30-31

demanda, esta relación precisa el cumplimiento de un pacto de gobernabilidad, en el que la sociedad reconoce el legítimo derecho del Estado para establecer y vigilar el cumplimiento del orden jurídico, para administrar los recursos públicos y para crear las instituciones necesarias en al diseño e implementación de políticas públicas.

Esta delegación de autoridad faculta al gobierno a actuar en nombre de la sociedad, administrando los recursos públicos y emitiendo actos de autoridad, obligándolo también a rendirle cuentas de los actos que en su nombre realiza.

El pacto de gobernabilidad consiste en la autoridad de implantar el orden por parte del Estado, en el ejercicio de esta autoridad a través del gobierno y en la aceptación de este ejercicio por parte de la sociedad, la cual asume en el gobierno el mecanismo de dirección más adecuado.

Pero como hacer para que la sociedad esté segura de que el gobierno se comporta de acuerdo a las necesidades e intereses sociales y no los propios, la única forma sería vigilarlo todo el tiempo, pero dicha vigilancia implica un costo muy alto además que sería difícil de operar, sin embargo, es posible crear instancias burocráticas que vigilen este cumplimiento y el desempeño de los funcionarios en las organizaciones gubernamentales, pero pronto sería necesario la creación de otras instituciones que vigilaran a la primera y así sucesivamente, engarzando una cadena de escasos resultados.

### **3.2.2 Transparencia y Gobernanza.**

Los cambios organizacionales recientes sufridos por los gobiernos del mundo apuntan hacia una nueva relación entre sociedad y Estado. Este nuevo esquema de relación entre sociedad y Estado, así como los flujos de información entre ambos, están transformando el significado de la acción de gobernar, haciéndolo evolucionar hacia una definición de gobierno como un proceso conjunto entre Estado y sociedad, más que como la actividad de una estructura administrativa separada de la sociedad. Este proceso permite valorar la inclusión e influencia de la sociedad dentro del ámbito gubernamental, el resultado final será producto de un orden negociado entre todos los actores, gubernamentales o no, que participan en el proceso de producir gobierno.

La capacidad de gobernar ahora sólo es mensurable a partir de considerar todo el conjunto de instituciones y relaciones involucradas en el proceso de hacer gobierno, así como de la contribución de la propia sociedad a la tarea de gobernarse.

Esta evolución de estructuras de gobierno hacia procesos de gobierno ha suscitado el desarrollo de un nuevo esquema analítico conocido como gobernanza.

*“Los politólogos Jon Fierre y Guy Peters definen la gobernanza como un proceso de interacción entre el sistema de gobierno y su entorno, cuya intensidad da cuenta del grado de coherencia política en una compleja red de instituciones, actores e intereses. La gobernanza destaca las transformaciones del gobierno y las adaptaciones que han tenido que sufrir*

*para garantizar la consecución de intereses colectivos bajo condiciones internas y externas de presión".<sup>48</sup>*

Pensar en términos de gobernanza ayuda a pensar en nuevas prácticas administrativas para dirigir a una sociedad y alcanzar metas colectivas, suplantando parcialmente las estructuras jerárquicas de gobierno por esquemas de gestión más dinámicos y de participación social continua.

Dentro de un contexto en el que los ciudadanos tienen la capacidad de vigilar el desempeño de los funcionarios e incidir así en los procesos y rutinas de las organizaciones públicas aquí ofrece una forma de pensar a la política y al gobierno, guiados por la de averiguar qué actor gubernamental hace qué, cómo lo hace y con qué resultados.

Entendido así, la transparencia pone al alcance del ciudadano la posibilidad de vigilar lo que sucede dentro de la estructura administrativa del gobierno, permitiéndole participar como una medida de control externo sobre las acciones de los funcionarios públicos.

El éxito o fracaso en la actuación del gobierno depende cada vez más del involucramiento de otro tipo de actores, ya sea como fuentes de legitimación, proveedores de información o apoyos para la instrumentación de las políticas públicas, es decir, las posibilidades de que una acción del gobierno sea exitosa e incida positivamente dentro de la sociedad, serán mayores si las razones para dicha acción son conocidas por el público, su

---

<sup>48</sup> VERGARA, RODOLFO. La Transparencia como Problema. Pág. 38

diseño es claro en sus objetivos y su ejecución se considera necesaria y benéfica.

Los ciudadanos involucrados estarán más dispuestos a colaborar si conocen el proceso de decisión que originó determinada política, además si conocen el objetivo que persigue con dicha acción, tendrán más elementos para cooperar, sobre todo si saben que el beneficio, personal y colectivo, será mayor al costo individual que les representa acatarla.

La transparencia como herramienta administrativa es estratégica para el ejercicio del gobierno ya que no sólo responde a las demandas de acceso a la información por parte de la sociedad, sino que además le facilita la oportunidad de desempeñar un papel más activo tanto en la toma de decisiones, como en la vigilancia de los actos de autoridad y la supervisión del buen uso de los recursos públicos, la asunción de las labores de vigilancia por parte de la sociedad ayuda a desregular procesos y disminuir los costos de vigilancia de las organizaciones públicas, contar con un vigilante externo le permite al gobierno controlar y coordinar mejor las acciones de diversas dependencias, ya que los funcionarios públicos, al saberse expuestos al escrutinio evitan desviar sus acciones de la encomienda original, así la sociedad ayuda a que se cumplan los objetivos y misión de las distintas organizaciones gubernamentales.

El éxito de estas acciones radica en la relevancia de la información obtenida por la sociedad, de manera que ésta puede ser usada tanto para sancionar a los funcionarios públicos que incurran en conductas irregulares e ineficientes, como para premiar a aquellos que realmente sirva al interés colectivo.

El efecto multiplicador causado por todos los funcionarios ocupados en el cumplimiento de los objetivos de su organización aumentará al grado de desempeño del gobierno en su conjunto, dotándolo de una mayor

Información sobre la calidad de sus servicios y las necesidades de los ciudadanos.

La transparencia no implica rendir cuentas a sujetos específicos, sino más bien sugiere un sistema que ponga la información a disposición de aquellos que quieran consultarla para que cualquier ciudadano pueda detectar posibles irregularidades en el desempeño del gobierno y exigir una mejor rendición de cuentas.

En un proceso de gobernanza, la disposición de la sociedad que acepta contribuir a ser gobernada es tan importante como la capacidad del gobierno para dirigirla, de ahí que la pertinencia de la estrategia de transparencia está determinada no sólo por la convicción que es útil en el tratamiento de cierto tipo de problemas, sino también por la existencia de las condiciones y los insumos que se requieren para producirla.

Para producir transparencia dentro de las organizaciones públicas, algunos de los insumos necesarios son la disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y utilidad de la información, en el caso de la sociedad, los insumos requeridos son el interés por consultar la información que las organizaciones gubernamentales públicas y el buen uso que se le da a la información consultada, tratando de emitir juicios objetivos sobre los procesos de decisión a los que se les da seguimiento y exigiendo el esclarecimiento de las acciones en las que se sospeche que algo no está bien, de ahí que el éxito de la aplicación de la transparencia como instrumento de mejora de la administración pública depende de la interacción constante entre sociedad y gobierno que el esquema de gobernanza supone, como si juntos conformaran una maquinaria de dos engranes que para operar precisan de su funcionamiento sincronizado, pues si uno dejara de girar, tornaría inútil el movimiento del otro, de ahí que todo esfuerzo por transparentar las paredes del gobierno sería inútil si no hay espectadores afuera que se interesen por ver lo que sucede al Interior,



y viceversa, el interés de la sociedad por vigilar las acciones de su gobierno sería frustrado si no existiera información disponible o si la información disponible no fuera la adecuada.

Aunque todavía estamos en el proceso de la transformación, el esquema de gobierno se parece cada vez más a un proceso de gobernanza que involucra un flujo de Intercambios y negociaciones más equitativo entre el gobierno y la sociedad, dentro de este proceso, la transparencia es una estrategia de ejercicio del gobierno adecuada a esta lógica de negociaciones e intercambios de información, pues su utilización nos proporciona mayores beneficios que la imposición de medidas unilaterales o de una toma de decisiones gubernamentales "a puerta cerrada".

La información es uno de los recursos más poderosos que puede tener la sociedad, a mayor información habrá mayor capacidad de acción, de argumentos más fuertes y de mejores instrumentos para criticar, proponer y mejorar las acciones de gobierno que definen el rumbo de la vida pública.

### **3.2.3. Beneficios y Límites de la Autonomía de la Transparencia.**

El acceso a la Información, sin lugar a dudas tiene un efecto positivo en el funcionamiento del sistema económico, así como la gestión de las políticas públicas.

El libre acceso a la información pública efectivamente no puede cambiar la naturaleza y destino de la operación de las instituciones, dado que mucha de la información que se maneja es imperfecta, sin embargo, la transparencia puede hacer mucho por este tipo de instituciones y conseguir que la imperfección de la información desaparezca, se reduzca, provocando

que el flujo de la información esté menos viciada por la opacidad e ignorancia.

La transparencia impacta en todos los aspectos de un país, máxime en la esfera económica, dado que la información funciona como una fuerza productiva, implica que la provisión de ésta sea en una forma más abundante y libre, de ahí que tenga un impacto favorable en el crecimiento y la productividad de la misma, pese a que no se evitan las asimetrías ni las fluctuaciones cíclicas de la economía.

Algunos efectos favorables en la economía de nuestro país se pueden resumir en lo que a continuación se señala:

a) Desde que estallaron los escándalos corporativos en los Estados Unidos (caso ENRON), se dio un movimiento que impactó en todo el mundo y trascendió fronteras, todo ello tendiente a mejorar el acceso a la información corporativa por parte de los inversionistas. Se encontró que los sistemas diseñados hasta ese entonces, como las auditorías externas, no eran suficientes para garantizar el adecuado manejo de los recursos y sobre todo otorgar certeza para que los inversionistas pudieran tener la confianza de que la información que les proporcionaba la administración de la empresa fuera verídica. A raíz de estos acontecimientos surgieron modificaciones a los ordenamientos legales regidores del país, como por ejemplo la Ley Sarbanes Oxley, que aumentaron fuertemente las obligaciones en materia informativa para las empresas, aunque estas normas impactaron más en las economías en donde hay millones de accionistas y en las que la propiedad de las empresas se encuentra atomizada como la de Estados Unidos, trascendió las particularidades de la economía norteamericana y se ha convertido en una tendencia general, como resultado del carácter global de la mayor parte de los mercados. De ahí que las nuevas disposiciones en materia de revelación de información por parte de las empresas así como las nuevas responsabilidades que se

transfieren a los participantes en el sistema financiero no podrán asegurar que nunca más se vayan a dar nuevos escándalos corporativos derivados de engaños directivos en las empresas o bancos de inversión, pero los hará más complicados y elevará su costo de solventación, además de que la sociedad ya con un antecedente de dicha magnitud esta alerta. Todo lo anterior no impedirá nunca que surjan nuevas crisis en cualquier ámbito de desarrollo de un país, pero si limitará la existencia de prácticas fraudulentas.

b) Los participantes en los mercados y la ciudadanía en general tiene un acceso a la información de las finanzas del sector público del que se carecía, hoy en día por ley, el gobierno y la mayor parte de las empresas públicas están obligados a entregar información acerca de sus condiciones financieras mensual, trimestral, semestral, etc., esta forma es el principio de asegurar que los recursos obtenidos a través de la recaudación fiscal tengan un reporte adecuado que pueda servir a los agentes económicos para la toma de decisiones.

c) La información ofrecida por muchas instituciones actualmente es mucho más confiable que hace muchos años, ello debido a las metodologías empleadas en su captación y por la oportunidad de su difusión.

d) El Banco de México estaba encargado de la emisión de la mayor parte de la información económica del país, posteriormente esta obligación fue delegada al INEGI, quien ahora proporciona todo la información fundamental del país, tales como la financiera, precios, relaciones con México al exterior, reservas internacionales, etc. Los sistemas de información electrónica han permitido que haya cada vez más oportunidad y uniformidad en la entrega de datos.

e) Los datos respecto a las compras gubernamentales, que forman parte importante de la economía de un gobierno, ahora es más transparente que

nunca, debido a las reformas establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aunque este hecho tampoco implica que desaparezca toda la discrecionalidad respecto a la asignación de recursos públicos en procesos de licitaciones o concursos, si implica un avance muy importante respecto al acceso público a la información acerca de los mecanismos de asignación de los recursos públicos al sector privado.

f) La Comisión Nacional Bancara y de Valores ha establecido nuevos parámetros respecto a la información financiera que deben reportar las instituciones bancarias y otras figuras financieras.

g) Gradualmente la información de los contribuyentes empieza a eliminar la opacidad, ello debido a la automatización de los procedimientos de cobro de impuestos así como de recolección de los datos tributarios, los causantes empiezan a generar cultura de la información, conocen y pueden tener acceso a su historial tributario, tal y como ya sucede en otros países.

h) En el mercado laboral, se configuró el sistema de información más completo que se haya tenido desde varios años, en él, los interesados pueden saber cuánto ganan y cómo se ocupan las principales profesiones y oficios, este sistema ha ayudado para la decisión al momento de elegir carrera, así como para verificar sueldos y para la evaluación de los resultados de la formación universitaria.

i) La información regulatoria. La obligación existe para que los reglamentos emitidos por las dependencias públicas se exhiban públicamente a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, lo cual permite que los afectados por este tipo de disposiciones de carácter administrativo pueden conocer y eventualmente reaccionar ante las

decisiones del poder público en materia de cambios en las reglas de operación del gobierno.

El acceso a la información es una de las más importantes tareas de la agenda política de un país, esto en el entendido de la democracia, como forma de participación en el gobierno, depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público, pues el derecho de acceso a la información efectivo, garantizado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que le permitirá a México avanzar en la consolidación de un gobierno más democrático en el que todos y cada uno de los servidores públicos deberán rendir cuentas a los ciudadanos, lo soliciten o no.

La rendición de cuentas se erige, además, en un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se traduce en un mecanismo de supervisión ciudadana. La LFTIAPG es un poderoso mecanismo de combate a la corrupción, el principio de publicidad en la información favorece y posibilita el funcionamiento de un sistema de responsabilidades públicas, ya que contrarresta el anonimato en el ejercicio de las funciones estatales y permite identificar los actos con sus actores.

Un Estado más transparente será por consecuencia más eficiente, esta mejoría en la eficiencia estatal no sólo se reflejará en el largo plazo en un fortalecimiento del erario público, que es patrimonio de todos los mexicanos, sino también de la economía en su conjunto, la corrupción representa para la economía del país varios puntos porcentuales del PIB al reducirse la corrupción estos recursos se podrían canalizar a actividades productivas y benéficas para todo el país.

La emisión de la LFTAIPG así como las demás normas que al efecto sean emitidas, incrementan la confianza pública en las Instituciones, lo cual le permitirá al ciudadano conocer y evaluar las políticas públicas, pero no es

esto lo único que se requiere, se necesita que la sociedad se interese en el actuar del gobierno, en el ejercicio del presupuesto, teniendo ciudadanos interesados en el ejercicio y actuar de las instituciones públicas, es posible que suceda esa relación bilateral, ya que no importa que tanta normatividad regule la obligatoriedad de las autoridades de proporcionar esta o aquella información, sino existe una cultura ciudadana que haga posible el interés de los individuos no sólo en la conformación del gobierno mexicano sino en el actuar del mismo y por ende ejercer el derecho a la información plasmado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si bien es cierto los mexicanos tienen este derecho plasmado en la Carta Magna, también lo es que para solicitar la transparencia y rendición de cuentas de cualquier institución, primero hay que conocerlas, desde su origen, integración, facultades, etc., para posteriormente con conocimiento de causa saber lo que se pide, porque uno de los motivos más frecuentes para negar la información que se requiere a través del procedimiento plasmado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental mediante las solicitudes de acceso a la información, en específico en el Poder Ejecutivo Federal, es que, en la mayoría de los casos, el solicitante no precisa específicamente lo que quiere y por ende la información o le es negada o se le proporciona de manera limitada, ello debido a que no cuenta con el conocimiento suficiente para que los sujetos obligados puedan no sólo responder a su solicitud sino proporcionarle la información que quiere y no la que se entiende requiere. Para poder solicitar información de la manera correcta, sin embargo, si la ciudadanía exige transparencia y rendición de cuentas, es válido que la misma también se comprometa, no solo a conocer la conformación de su gobierno, sino a exigir a los tenedores del poder un ejercicio adecuado de sus funciones y como lo va hacer.

La LFTAIPG ha creado nuevas oportunidades comerciales para las empresas intermediarias de información, pues existen oportunidades para

empresas de recopilación y procesamientos de Información pública que maneja el gobierno.

La disponibilidad de información más barata reduce las barreras de entrada de los mercados y promueve la competencia. La LFTAIPG genera mejores condiciones de inversión de negocios, de esta manera las empresas y los particulares tendrán un mejor conocimiento de sus obligaciones ante el Estado, lo cual mejorará el cumplimiento de las regulaciones.

Los consumidores, al igual que las empresas y los ciudadanos en general, se ven beneficiados por la creación de un mercado de intermediarios de la información el cual ha facilitado la diseminación eficiente de información diversa sobre la calidad y disponibilidad de servicios públicos, investigaciones académicas, características geográficas y regionales, condiciones ambientales y laborales, y muchas otras áreas que pudieran ser de interés y de beneficio para los consumidores.

Adicionalmente, la obligación de mantener la confidencialidad de la información personal, y el derecho de los particulares a exigir la corrección de información personal en manos del gobierno hacen que los consumidores estén más confiados, se sienten protegidos contra el mal uso de dicha información, dada cuenta que al tener plena seguridad acerca de la protección, buen uso y exactitud de su información personal, los particulares podrán promover la divulgación de la misma, cuando así se autorice, para fines de demostrar un historial o antecedente favorable en determinadas situaciones.

En nuestro país las pequeñas y medianas empresas han sido beneficiadas por sistemas que reducen el costos de adquirir y presentar información como es COMPRANET en materia de compras del sector público, ampliando estos beneficios a un mayor número de empresas en diferentes actividades económicas, ello debido a que el acceso a la información

promueve la interacción más directa con el gobierno, que permite obtener mayor información sin tener que contar con áreas administrativas especializadas para su búsqueda, las pequeñas y medianas empresas son las más beneficiadas con estas reglas, ya que esto les permite competir con las grandes empresas en muchas mejores condiciones.

La LFTAIPG es una poderosa herramienta para la transparencia, y en ese sentido, se ha constituido en un referente internacional, ya que más allá de establecer el carácter público de prácticamente toda la información, que posee y genera el gobierno, la ley dispone un listado de obligaciones de transparencia que cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal y demás poderes y niveles de gobierno, debe observar para su cumplimiento, de esta manera, ésta Ley ha llenado el vacío institucional gracias a la presencia y actuación de los organismos que tienen, entre otras misiones, las de garantizar el acceso a la información, proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

A pesar de que la LFTAIPG obliga a las autoridades gubernamentales a emitir información, ésta no tiene efectos jurídicos vinculantes, lo cual implica que los organismos capacitados para ello puede emitir recomendaciones a los sujetos obligados que no cumplen con lo que establece la LFTAIPG pero no tiene capacidad para sancionarlas.

### **3.3. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), como Autoridad Garante de la Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que creó al Instituto Federal de Acceso a la Información



Pública Gubernamental y Protección de Datos (IFAI), como un organismo descentralizado de la administración pública federal, situación jurídica que fue modificada con la reforma constitucional de febrero de 2014 con la cual el Instituto adquiere autonomía constitucional. Dicho Instituto tiene, a partir de la reforma patrimonio propio, lo cual implica que no está subordinado a ninguna secretaria de estado que le permite decidir sobre sus reglas de organización y funcionamiento internas: su autonomía presupuestaria 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, además tiene autonomía de decisión, que garantiza independencia en sus resoluciones y decisiones.

El IFAI, está encargado de cumplir y hacer cumplir la LFTAIPG, para el caso del Poder Ejecutivo Federal, por lo cual promueve y difunde el ejercicio del derecho de acceso a la información, resuelve sobre las negativas a las solicitudes de acceso a la información y protege los datos personales en poder de las dependencias y entidades, en el caso del Poder Judicial dichas funciones las cumple la Comisión en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Poder Legislativo un Comité en la Cámara de Senadores y la Mesa Directiva en la Cámara de Diputados.

La LFTAIPG garantiza el derecho que tiene cualquier persona de acceder a la información en posesión de cualquier agenda pública federal, para cumplir con este propósito en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la ley ordenó la creación del IFAI, el cual está encargado de resolver recursos de revisión de solicitudes de información dirigidas a cualquier dependencia o entidad, incluidas la Presidencia de la República, en la interpretación de la Ley, el IFAI favorece el principio de publicidad de la información gubernamental.

Además de garantizar el acceso a la información, el IFAI, tiene entre sus principales atribuciones proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos adscritos en el Poder Ejecutivo de la Federación, de esta forma, el Instituto se convierte en interlocutor esencial para cualquier persona, ya que resuelve sobre las negativas de acceso a la información, así como en autoridad en la materia para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El IFAI, es un órgano con autonomía constitucional, presupuestaria y de decisión, y para efectos de sus resoluciones, no está subordinado a autoridad alguna, adopta sus decisiones para el desempeño de sus funciones.

La autoridad máxima del IFAI, es el Pleno, constituido por cinco comisionados, dicho pleno está presidido por un Comisionado Presidente, quien tendrá la representación legal del mismo. El Comisionado Presidente es elegido por el propio Pleno por mayoría calificada de cuatro votos. Este Comisionado Presidente es electo por un periodo de dos años, y se puede reelegir una sola vez. De los cinco Comisionados Permanentes, tres ocuparán el cargo durante cuatro años y dos durante siete años. Las sesiones del Pleno son privadas, aunque los acuerdos y resoluciones son de carácter público y están al alcance de los ciudadanos en el sitio de Internet del IFAI.

Las funciones del IFAI pueden clasificarse en cuatro tipos:

- 1.- Las resolutivas y reguladoras son clave para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y proteger los datos personales, por medio de la resolución de las negativas de acceso a la información, la interpretación de la ley y la expedición de lineamientos;

2.- La función de vigilancia y de coordinación es esencial para impulsar avances en la transparencia del gobierno federal;

3- La función de promoción es fundamental para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas;

4.- Las funciones operativas y administrativas son necesarias para asegurar todos los puntos anteriores.

Las facultades del IFAI, podemos resumirlas en 4 principales:

a) Difundir entre los servidores públicos y los particulares los beneficios de acceso a los documentos públicos, así como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de los mismos;

b) Diseñar procedimientos y establecer sistemas para que las dependencias y entidades reciban, procesen, tramiten y respondan las solicitudes de acceso a la información, así como a los datos personales y su corrección;

c) Establecer sistemas para que las dependencias y entidades puedan enviar al Instituto resoluciones, criterios, solicitudes, consultas, informes y cualquier otra comunicación a través de medios electrónicos, cuya transmisión garantice en su caso la seguridad, integridad, autenticidad, reserva y confidencialidad de la información pública y de datos personales y genere registros electrónicos del envío y recepción correspondiente; y

d) Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; y vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la ley.

Atribuciones del Pleno.

Entre las principales atribuciones del Pleno del IFAI, están las siguientes:

a) Ejercer las atribuciones que al Instituto le otorgan la Ley, el Decreto de creación, así como las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que le resuelven aplicables;

b) Designar al comité de información del IFAI;

c) Aprobar la versión pública de las resoluciones que tome el Pleno; la suscripción de convenios, contratos, bases de colaboración y demás actos consensuales a celebrarse con terceros, y los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los Poderes Legislativos y Judicial, los sujetos obligados, los estados, el Distrito Federal, los municipios u otras personas físicas o morales, nacionales o extranjeras; y

d) Aprobar el sistema de desarrollo profesional, ingreso y separación del personal del Instituto de conformidad con el Estatuto de Servicio Profesional de Carrera, entre otras.

Como se mencionó anteriormente el IFAI, tiene autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, y tiene facultades para vigilar el cumplimiento de la LFTAIPG y resolver sobre las negativas de acceso a la información únicamente sobre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, todas las Secretarías de Estado, y la Procuraduría General de la República.

Los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionales autónomos como el IFE, el Banco de México, la CNDH y la UNAM, deben expedir sus propios reglamentos para garantizar la exacta observancia y aplicación de las disposiciones de la LFTAIPG, el IFAI no tiene estas atribuciones sobre dichas instancias porque su autonomía es constitucional.

Además del Pleno, el IFAI cuenta con una Secretaría Ejecutiva; una Contraloría Interna y 10 Direcciones Generales, para algunos, haciendo comparaciones con otras dependencias, se menciona que el IFAI tiene más direcciones generales que algunas secretarías de estado.

Al crearse el IFAI se tuvo especial cuidado en el diseño organizacional para evitar duplicidades e ineficiencias, la labor del IFAI es amplia ya que tiene que promover y evaluar el cumplimiento de la LFTAIPG en toda la Administración Pública Federal, por lo que si con base en comparaciones se debilitara su estructura, el Instituto no podría dar los resultados que la sociedad espera.

Cabe mencionar que la LFTAIPG faculta al IFAI para conocer toda la información que posea una dependencia gubernamental, sin importar si para esta dependencia se trata de información confidencial o reservada, lo cual implica una gran responsabilidad para el IFAI y refleja la confianza que la sociedad ha depositado en éste. Cualquier cuestionamiento sobre esta facultad debe tener en cuenta que, sin atribución cuasi-jurisdiccional otorgada por ley, el Instituto no podría hacer valer la LFTAIPG, y por lo tanto sería incapaz de garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información pública.

Sin embargo, no todo ha sido positivo en la creación del IFAI ya que algunas dependencias gubernamentales han mostrado cierta preocupación en relación a ciertas disposiciones del reglamento de la LFTAIPG que probablemente obligarían a las entidades a canalizar mayores recursos humanos, administrativos y materiales para cumplir con sus obligaciones de transparencia. Al respecto debe aclararse que la instalación de las Unidades de Enlace no ha tenido ningún costo adicional, pues su creación se hizo tomando en cuenta los recursos humanos y materiales ya existentes en las dependencias, además los lineamientos de acceso a la información y datos personales establecen que los costos de reproducción y/o envío de los resultados de las solicitudes de información serán en su mayor parte cubiertos por los solicitantes.

### **3.4. El Modelo de Gobierno Abierto.**

El Gobierno abierto es una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial.

Las consideraciones vertidas en esta apartado son, en parte, el reflejo del despertar ciudadano que exige más de sus instituciones y fomentar una cultura democrática integral.

Los principios que rigen el gobierno abierto se inscriben en la tradición de derechos de primera generación, como la libertad de la prensa y de la libre circulación de información y de ideas. Estos mismos valores son erigidos

como derechos imprescindibles en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que, en su artículo IV, establece que *“toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión, y de difusión del pensamiento por cualquier medio”*.

Aun cuando el concepto de gobierno abierto ha sido utilizado ya desde los años 1980, cuando en 1980 el personaje de ficción Jim Hacker se convirtió en Ministro de Administraciones Públicas en la legendaria serie británica *Yes Minister*, sin embargo, no será hasta la toma de posesión del Presidente Barack Obama cuando adquiera plena carta de naturaleza como una opción alternativa al paradigma de gobierno que hasta entonces predominaba en Estados Unidos, muy vinculado al New Public Management y unido a la Patriot Act y la lucha contra el terrorismo, con su dosis de opacidad y autoritarismo inherente. En su primer día como presidente, Obama firmó un memorándum ejecutivo en el que se comprometía a crear “un nivel de apertura.”<sup>49</sup>

Desde la perspectiva puramente estratégica y egoísta de los gobernantes las políticas de gobierno abierto se pueden explicar a partir la teoría de la búsqueda de legitimidad, En tal sentido, el gobierno abierto sería una forma de mostrar la voluntad de desarrollar una buena gobernanza, aprovechando las posibilidades que ofrece internet, y con ello justificando el ejercicio de un poder que tiene dificultades para obtener legitimidad vía rendimientos, además de hacer frente a fenómenos de desafección muy fuertes

Este gobierno abierto, además, reduce las posibilidades de la corrupción, los abusos de poder. y falta de ética en las administraciones que originan una

---

<sup>49</sup> HOFMANN, ANDRÉS y otros., *La Promesa del Gobierno Abierto*. Creative Commons. Chile-México, 2012, p. 28

profunda desconfianza institucional, además de costes inasumibles.

Los fines de su uso, los procedimientos incorporados al proceso y, sobre todo, los marcos de creencias y valores que subyacen al desarrollo de estos tipos concretos de innovaciones de gestión a través de las TIC nos permiten diferenciar al menos cuatro grupos o marcos de ideas que confluyen en el *open government (gobierno abierto)*.<sup>50</sup>

Los pilares del gobierno abierto son:

1. Las del gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria.
2. Las del gobierno transparente que rinde cuentas.
3. Las del gobierno participativo y promotor de civismo.
4. Las del gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

Las dos primeras están basadas en la regulación y en el papel del Estado, generando instituciones para mejorar la sociedad; las dos segundas se basan en la capacidad de la sociedad para crear, por sí misma y con el Estado, mejoras sociales. En cada uno de estos marcos existe todo un conjunto de creencias sobre el rol del Estado, el papel de la sociedad y la naturaleza humana que, por desgracia, mismas que no son fácilmente integrables y que no pueden existir sin tensiones.

---

<sup>50</sup> *Ibíd.* P. 146



Para entender cómo hemos llegado al gobierno abierto es importante considerar lo siguiente: en primer lugar, que la apertura tiene sus antecedentes en las políticas de transparencia que se remontan al siglo XIX, sobre todo en las incipientes democracias de tal momento histórico.

En segundo lugar, hoy en día no es sencillo separar transparencia de rendición de cuentas, pero no son lo mismo. Esta última implica más que la mera transparencia, pues conlleva, además, justificación y sanción; en la actualidad, es difícil entender que a los gobiernos les baste con transparencia para legitimarse, pues tras ella puede necesitarse una justificación de actos y la posibilidad de sanción por incumplimientos. De ahí la importancia de conectar gobierno abierto con sistemas de rendición de cuentas innovadores.

En Tercer lugar, no podríamos hablar de *open government* si no se hubiera producido la revolución tecnológica de información tecnológica, sobre todo internet.

En Cuarto lugar, la idea de gobierno abierto incorpora, así pues, transparencia, regulación, colaboración y, novedad importante, vías novedosas de participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos.

En suma, gobierno abierto es un paraguas conceptual que toma en gran medida valores muy propios de la democracia, de forma peculiar y novedosa, y que, probablemente, surge por razones que buscan legitimidad y no transformadoras del modelo de gobierno que en este momento histórico posee la hegemonía global.

La idea de gobierno abierto no es nueva, de hecho es tan vieja como la propia democracia y subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos. Consecuentemente, los Estados se han dotado de un amplio andamiaje jurídico que ofrece espacios de consulta y participación a un amplio abanico de intermediarios sociales. fundamentales a la hora de dotar a las leyes de apoyo social

Con el avance tecnológico que han propiciado la llamada web 2.0 o web social y la extensión de internet como red global, cuando puede comenzar a ponerse en práctica de forma masiva y con unos costes asumibles para los estados. La violenta irrupción de internet como fenómeno global en la vida social de nuestro mundo está produciendo un incuestionable cambio de paradigma en la forma en la que los ciudadanos se relacionan o quieren relacionarse con los gobiernos, permitiendo interaccionar a gobernantes y gobernados en planos perfectamente horizontales, y sin que ningún otro agente intermedie en esa conversación

Ahora bien, para que el gobierno abierto sea eficaz deben de darse los siguientes condiciones:

1. Transparencia: Desde el ejecutivo se pone a disposición de la ciudadanía informaciones y datos en tiempo real sobre su actividad, actuaciones, decisiones, planes e intenciones.

2. Participación: Todas las actuaciones, leyes, decretos, medidas o decisiones de otro tipo que tome el Gobierno pueden ser debatidas, valoradas, criticadas y completadas (incluso antes de su elaboración) por las

opiniones de la ciudadanía. Estas aportaciones se podrán realizar sobre las medidas impulsadas por el Gobierno, pero también el ciudadano podrá plantear sus propias propuestas, ideas o iniciativas para ser discutidas y analizadas entre todos.

3.Colaboración: El Gobierno busca colaborar con la ciudadanía, las empresas, las Organizaciones No Gubernamentales y el resto de las administraciones, aportando a todas ellas herramientas innovadoras y nuevos métodos de trabajo colaborativos.<sup>51</sup>

En definitiva, un gobierno abierto se sustenta en el compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados estén SIEMPRE abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia). Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, en el mercado. Siendo más radicales, se trata de que la mentalidad y la filosofía del Código Abierto sea aplicada en todo el gobierno en su conjunto, no solo dentro del dominio estrecho del software y las operaciones y procesos rutinarios.

Es importante mencionar que México, y en particular el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), fue miembro del Comité Promotor de la iniciativa, y que fue la instancia que dirigió y supervisó

---

<sup>51</sup> Ibídem, p.496

el desarrollo del proyecto conocido en español como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Al formalizarse la iniciativa, en abril de 2012, la figura del Comité Promotor se transformó en Comité Directivo.

México continúa siendo parte de esta instancia y su plan de acción ante la AGA se enfoca en cuatro ámbitos:

- i) Mejora de los servicios públicos.
- ii) Aumento de la Integridad Pública.
- iii) Manejo de los recursos públicos.
- iv) Incremento en la rendición de cuentas corporativa.

Esperamos que el plan de acción sea efectivo y no solo sea demagogia y compromiso no cumplido como suele pasar en la escena nacional.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado es la organización social dotada de poder soberano que ejerce, libre de cualquier tipo de influencia, el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de un territorio determinado a través de un Gobierno organizado, que como parte operativa realiza las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional a través de sendas instituciones.

SEGUNDA.- El Gobierno ejerce las funciones en que se desarrolla el poder público que pertenece al Estado, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. Al igual que del Estado, a través de la historia se han identificado diversas formas de Gobierno y se han realizado numerosas clasificaciones, dentro de las cuales que resulta arquetípica aquella realizada por Aristóteles basada en el número de gobernantes, esto es: uno para el Rey, pocos para los mejores hombres de la comunidad y muchos para los ciudadanos, resultan en formas puras de gobierno la monarquía, la aristocracia y la democracia, y como formas corruptas la tiranía, la oligarquía y la demagogia. Por lo tanto la democracia es una forma de gobierno y no una forma de Estado, en ese sentido referirse a un Estado democrático es confundir la totalidad con alguna de sus partes.

TERCERA.- El gobierno lleva a cabo las funciones del Estado, para el cumplimiento de sus finalidades y al mismo tiempo este órgano del Estado se estructura para su mejor funcionamiento en órganos encargados de cumplir tareas específicas y especializadas que le son asignadas por la Ley

CUARTA.- Con el surgimiento del Estado moderno y la definición de sus elementos el poder adquiere un papel importante, debiendo entender al poder como el conjunto de instituciones que deben garantizar, en conjunto de los otros elementos del propio Estado, el adecuado cumplimiento de los fines del Estado en el entendido que todo poder tiene un límite y quien lo ejerce debe someterse a un control de ordenamientos normativos que velen por el bien común y prevean su constante evolución y observancia de la transparencia y la rendición de cuentas.

QUINTA.- Los Órganos Constitucionales Autónomos son el resultado de evolución estatal que surgen con el propósito de generar una mayor consolidación y certeza jurídica al actuar de dichos órganos ante la sociedad.

SEXTA.- Los Órganos Constitucionales Autónomos se encuentran fuera de la teoría tradicional tripartita de los órganos del Estado que establece que el poder se ejerce a través de los órganos del Ejecutivo; Legislativo y Judicial.

De la misma manera se afirma que los órganos constitucionales autónomos se ubican fuera del organigrama tradicional de la administración pública y por la importancia de la función que desempeñan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga el atributo de la Autonomía.

SEPTIMA.- La creación de los Órganos Constitucionales Autónomos es con la idea de establecer una nueva estructura constitucional que le de mayor solidez al Estado Mexicano para el cumplimiento de sus fines.

OCTAVA. Deben establecerse mecanismos de control constitucional entre

los órganos del Estado y los organismos públicos autónomos; sin embargo no se debe confundir estos medios de control con la intromisión de competencias.

NOVENA.- Se entiende para la presente investigación como Órgano Constitucional Autónomo el establecido en la Carta Magna que no se adscribe a ninguno de los poderes del Estado y que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios.

DECIMA.- Los Órganos Constitucionales Autónomos surgen por la falta de legitimidad y certeza jurídica en determinadas funciones estatales que estaban atribuidas a los poderes públicos del Estado y con el cual se busca darle una mayor eficiencia a la estructura del Estado para beneficio de la población.

DECIMA PRIMERA.- El término de transparencia no es ajeno al actuar de las organizaciones del Estado mexicano, entendiendo por ella como un derecho democrático que puede ser ejercido por cualquier individuo, sin embargo no basta que la Carta Magna y diversas normas secundarias plasmen en sus hipótesis normativas el término de la transparencia, sino que debe ser un axioma de las organizaciones gubernamentales que debe permear para una cultura real del actuar diario de los diversos entes de gobierno.

DECIMA SEGUNDA.- La transparencia como fenómeno social es determinante en el desempeño de las organizaciones gubernamentales pues fortalece la relación Estado-Sociedad, ello es así porque cuando estas

organizaciones transparentan su actuación en la toma de decisiones, criterios, contrataciones procesos y resultados sin que la sociedad se los solicite, se obtiene un beneficio para todos los miembros de la comunidad, debido a que escrutinio público hace más delgada la línea burocrática y se reduce el margen de la corrupción

DECIMA TERCERA.- Los beneficios y límites de la transparencia han modificado la forma en que se gobierna ya que un estado más transparente es un estado más eficiente lo cual impacta en el erario público, que a su vez es el patrimonio de todos los mexicanos, en ese sentido el reducir la opacidad con la transparencia es un freno a la corrupción que permite que los recursos no sean distraídos y sí, por el contrario su aplicación en beneficio de obras y servicios necesarios para elevar la calidad de vida del colectivo nacional.

DECIMA CUARTA.- Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 representa un parte aguas en materia de Transparencia del Estado Mexicano toda vez que le otorga autonomía constitucional plena para que los órganos garantes puedan cumplir con su función en beneficio de la población mexicana.

DECIMA QUINTA.-La institucionalización de la transparencia y la reforma constitucional de febrero de 2014 constituyen ya una cultura de vida institucional, tal y como lo expuso Federico Reyes Heróles, Presidente de Transparencia Internacional cuando se refirió a la misma diciendo: *“Por fin se rompieron los mitos y tabúes con la consolidación de esta Reforma, pues la rendición de cuentas es y debe ser una forma de vida institucional”*, postulado con el cual coincidimos plenamente.



DECIMA SEXTA.- Con la reforma constitucional de 2014 se sustenta un sistema integral del Estado mexicano en materia de transparencia pues con ello se establece la autonomía a los órganos garantes de transparencia.

Por ello la reforma constitucional pasará a la historia porque se logra consolidar la función del Estado en materia de Transparencia y en Rendición de Cuentas como una mística realidad en la vida nacional.

DECIMA SEPTIMA.- El desarrollo de una cultura de transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información son prácticas recientemente constituidas en el Estado mexicano, no obstante, se observan grandes avances en la determinación de un marco teórico y normativo así como la democratización del Sistema Político con la participación de las organizaciones no gubernamentales y las tendencias internacionales

## **GLOSARIO DE TERMINOS SUSTENTADO EN LA TESIS**

**ARTISTOCRACIA.-** Forma de gobierno ejercida por los mejores hombres de la comunidad

**CONSTITUCION.-** Es un conjunto de normas jurídicas que contiene las disposiciones en algún sentido fundamentales de un Estado

**DEMAGOGIA.-** Forma impura de gobierno en la cual los hombres que detentan el poder público que les fue encomendado por los ciudadanos solo atienden a los intereses de ciertos grupos sociales, sin proveer el bienestar a toda la comunidad.

**DEMOCRACIA.-** Forma de gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos.

**ESTADO.-** Término jurídico cuya la etimología proviene del Latín *status*, es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde y sujeto a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

**FINES DEL ESTADO.-** Realización de objetivos comunitarios. El ejercicio del poder será legítimo si el bien que se persigue es el bien común; es decir que

una orden para ser legítima (además de emanar formalmente del órgano competente) debe serlo en su sustancia.

**GOBERNANZA.-** Proceso de interacción entre el sistema de gobierno y su entorno, cuya intensidad da cuenta del grado de coherencia política en una compleja red de instituciones, actores e intereses.

El diccionario de la Real Academia Española la define como “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”

**GOBIERNO.-** Acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos a los que llama gobernados, ya sea mediante leyes o bien mediante acciones administrativas.

**GOBIERNO ABIERTO.-** Política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales forman parte indiscutible de apertura.

**MONARQUIA.-** forma de gobierno de un solo hombre dirigido a la consecución del bien común y a la protección de los intereses generales de la comunidad y de todos y cada uno de los elementos que lo componen.

**NACION.-** Sentimiento de solidaridad que vincula a los individuos en su voluntad de vivir en conjunto, un sentimiento ligado a las fibras más íntimas del ser humano.

**OLIGARQUIA.-** Forma impura de gobierno por la cual la conducta pública del grupo dirigente se desvía hacia los intereses particulares de sus miembros.

**ORDEN JURIDICO.-** Conjunto de leyes dictadas por voluntad estatal para garantizar las reglas positivas de convivencia social

**ORGANO CONSTITUCIONAL AUTONOMO.-** Son entidades de gobierno creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.

**POBLACION.-** Conjunto de individuos que constituyen una sociedad humana jurídicamente organizada que le da base de sustentación y la razón de ser a la existencia de un Estado.

**PODER.-** Mecanismo para influir en las decisiones de los demás.

**PUEBLO.-** Conjunto de individuos que constituyen una parte de la población, quienes pueden ejercer sus derechos políticos, es decir, ciudadanos en pleno ejercicio de los mismos.

**RENDICION DE CUENTAS.-** La obligación de la autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal de informar, explicar y justificar sus actos a la sociedad, la información proporcionada debe ser fidedigna.

**SOBERANIA.-** Es la capacidad que tiene un que tiene un pueblo para gobernarse; para decretar la forma de gobierno que más le acomode; para establecer sus leyes fundamentales

**TERRITORIO.-** Es el ámbito espacial dentro del cual el Estado ejerce su soberanía.

**TIRANIA.-** Forma impura de gobierno por el cual el monarca se proyecta hacia la opresión de la sociedad en beneficio propio.

**TRANSPARENCIA.-** Derecho público humano y constitucional por el cual se hace del dominio público la información con la cual se diseñan, se ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo la responsabilidad de la autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal

## BIBLIOGRAFIA

ACKERMAN, John Mill, Organismos Autónomos y Democracia: El Caso México, SIGLO XXI VEINTIUNO EDITORES, México 2007

ANDRADE SANCHEZ Eduardo. Teoría General del Estado. Harla, México, 1987

BARRAGÁN BARRAGÁN, José y otros, TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN, Porrúa, México 2003.

CARBONELL, Miguel. El Régimen Constitucional de la Transparencia. Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2008

CEJUDO, Guillermo M. La Política de Transparencia en México, Instituciones, Logros y Desafíos, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012

CORCUERA CABEZUT, Santiago. Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Oxford University Press. México, 2002

ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A. El Órgano Público y Autónomo: El Tribunal Legislativo en México, Editorial Porrúa, México, 2006

GARCIA FERNÁNDEZ, Dora. Manual para la Elaboración de Tesis y Otros Trabajos de Investigación Jurídica. Editorial Porrúa/Universidad Anáhuac. México, 2011

GARCIA RAMIREZ, Sergio. La Reforma Constitucional Sobre Derechos Humanos 2009-2011. Editorial Porrúa/UNAM. México, 2012

GONZALEZ ROJO, Noé Guillermo, Los Organismos Públicos en el Estado Mexicano, Tesis. México, D.F., UNAM, Facultad de Derecho, 2008

GUERRA FORD, Oscar M. Los órganos garantes de transparencia: integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2011

GUERRERO GUTIERREZ, Eduardo. La Transparencia, NOSTRA EDICIONES. México, 2008

HOFMANN, ANDRÉS y otros., La Promesa del Gobierno Abierto. Creative Commons. Chile-México, 2012.

JELLINEK, George. Teoría General del Estado. Albatros. México. 2007

JUNCO ESTEBAN, María Alicia. El Derecho a la Información: De La Penumbra La Transparencia, Editorial Porrúa, México 2003

KELSEN, Hans. Compendio de Teoría General del Estado. Ediciones Gernika, México, 2009

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM, México, 1958

LOPEZ RUIZ, Miguel. Nuevos Elementos para la Investigación. Origami, México, 2008

MORENO RAMIREZ, Ileana. Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, EDITORIAL PORRUA México, 2005

MORTHON H. Fried. "Sobre la evolución de la estratificación social y del Estado". Antropología Política. Anagrama, Barcelona, 1979.

ORTEGA NAVA, Elisur. Garantías individuales. Oxford University Press. México, 2009

PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México, 2009

SALAZAR UGARTE, Pedro, El Poder de la Transparencia: Seis Derrotas a la Opacidad, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2005

SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México, 2012

SOSA, José. Transparencia y Rendición de Cuentas. Siglo Veintiuno, Editores, México, 2011

TOYNBEE, Arnold J. Estudio de la Historia. Tomo I (Vols. I-V) Alianza Editorial, Madrid, Sexta Edición, 1981

TRINIDAD ZALDIVAR, Ángel. Transparencia y el Acceso a La Información como Política Pública, MIGUEL ANGEL PORRUA, México, 2006.

VERGARA, Rodolfo. La Transparencia como Problema, IFAI, México, 2008

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Omeba, Argentina, 1969

Autores, varios, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto Investigaciones Jurídicas, Porrúa, Primera Edición, México, 2001.

#### **TESIS PROFESIONALES**

CARBAJAL SALAS, María Guadalupe, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO MEXICANO, Tesis de grado. México, D.F., UNAM, Facultad de Derecho, 2012.

GONZALEZ ROJO, Noé Guillermo, Los Organismos Públicos en el Estado Mexicano, Tesis. México, D.F., UNAM, Facultad de Derecho, 2008



## **LEYES Y CODIGOS**

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
VIGENTE AL 10 DE FEBRERO DE 20142014.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA GUBERNAMENTAL VIGENTE AL 10 DE FEBRERO DE 2014

## **FUENTES ELECTRÓNICAS**

HOBBS, El Leviatán, versión electrónica:

*[eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes\\_-\\_Leviatan.pdf](http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes_-_Leviatan.pdf)*.

*[http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf) (27 de enero de 2013)*

*<http://www.cndh.org.mx/Conocenos>, acceso 4 de febrero de 2014*

*<http://www.tfjfa.gob.mx/>, acceso 4 de febrero de 2014*

*[http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/wp/?page\\_id=87](http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/wp/?page_id=87), acceso 4 de febrero de 2014*

*<http://www.cfc.gob.mx/cofece/index.php/cofece/quienes-somos>, acceso 3 de febrero de 2014.*

*<http://www.ift.org.mx/iftweb/informacion-general/>, acceso 4 de febrero de 2014*

*<http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee>, acceso 28 de febrero de 2014*

*MOSRI GUTIERREZ, Magda Zulema. Naturaleza Autónoma del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/naturalezaautonomadeltfjfa.pdf>, acceso 4 de febrero de 2014*

## **ANEXOS**

Decreto del 7 de febrero de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia.

Decreto del 10 de febrero de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

**PODER EJECUTIVO**  
**SECRETARIA DE GOBERNACION**

**DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**ENRIQUE PEÑA NIETO**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

**DECRETO**

**"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO DE LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADAS Y ADICIONADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforman las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6o.; se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente; se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso l) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 6o. ...**

...

...

...

**A.** 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 de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

**II. y III. ...**

**IV.** Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

**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 el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

**VI. y VII. ...**

**VIII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

**B. ...**

**Artículo 73. ...**

**I. a XXIX-R. ...**

**XXIX-S.** Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

**XXX. ...**

**Artículo 76. ...**

**I. a XI. ...**

**XII.** Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y

**XIII.** Las demás que la misma Constitución le atribuya.

**Artículo 89. ...**

**I. a XVIII. ...**

**XIX.** Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;

**XX. ...**

**Artículo 105. ...**

**I. ...**

**a) a k). ...**

**l)** Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

...

...

**II. ...**

...

**a) a g). ...**

**h)** El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

...

...

...

III. ...

...

...

**Artículo 108. ...**

...

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

...

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

...

...

...

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente, los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento

establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

...

...

...

...

...

**Artículo 116. ...**

...

**I. a VII. ...**

**VIII.** Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

**A. y B. ...**

**C. ...**

**BASE PRIMERA. ...**

**I. a IV. ...**

**V. ...**

**a) a n). ...**

**ñ)** Legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del Distrito Federal, así como en materia de organización y administración de archivos, de conformidad con las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. El Distrito Federal contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna;

**o)** Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

**p)** Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea; y

**q)** Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

**BASE SEGUNDA A BASE QUINTA. ...**

**D. a H. ...**



**Transitorios**

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6o. de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.

**TERCERO.** Los Comisionados que actualmente conforman el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos podrán formar parte del nuevo organismo autónomo en el ámbito federal, previa petición formal al Senado de la República dentro de los diez días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto únicamente por el tiempo que reste al nombramiento del que fueron objeto en el Instituto que se extingue, siempre y cuando su petición sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes. En este caso, la Cámara de Senadores deberá resolver en un plazo de diez días, de lo contrario se entenderá la negativa a su petición.

En tanto se integra el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, continuarán en sus funciones, conforme al orden jurídico vigente al entrar en vigor el presente Decreto, los comisionados del actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

La designación de los comisionados del organismo garante que se crea mediante la modificación del artículo 6o. constitucional materia del presente Decreto, será realizada a más tardar 90 días después de su entrada en vigor, conforme a lo siguiente:

**I.** En el supuesto de que la totalidad de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos soliciten su continuidad en el cargo y obtengan la respectiva aprobación en los términos del párrafo primero de esta disposición transitoria, formarán parte del organismo garante del derecho de acceso a la información que se crea mediante el presente Decreto, hasta la fecha de terminación del período para el que fueron originariamente designados, conforme a lo dispuesto por el siguiente artículo transitorio.

**II.** En el caso de que sólo alguna, alguno, algunas o algunos de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos soliciten continuar en el cargo y obtengan la aprobación a que se refiere el párrafo primero de este precepto, continuarán en el ejercicio del cargo en el nuevo organismo hasta el término de la designación que se les confirió originariamente para formar parte del Instituto que se extingue; asimismo, se designarán los comisionados a que se refieren los incisos a) y b) del siguiente artículo transitorio, quienes ejercerán el cargo en los periodos señalados en los respectivos incisos.

En esta hipótesis, los comisionados que formen parte del nuevo organismo en virtud de que los comisionados del citado Instituto no soliciten o no obtengan la aprobación para continuar en esa función, tendrán los periodos de desempeño siguientes:

- a) Si ha fenecido el mandato de la comisionada que concluye el encargo el 9 de enero de 2014, el nombramiento concluirá el 31 de marzo de 2018;
- b) Si el nombramiento es en razón de la no continuación del comisionado que habría concluido el encargo el 13 de abril de 2019, el mismo se hará hasta esa fecha.
- c) Si el nombramiento es en razón de la no continuación del comisionado que habría concluido el encargo el 17 de junio de 2016, el mismo se hará hasta esa fecha.
- d) Si el o los nombramientos son en razón de la no continuación de una o de ambas comisionadas que habría o habrían concluido el encargo el 11 de septiembre de 2016, el o los mismos se harán hasta esa fecha.

**III.** En el supuesto de que ninguno de los actuales comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos solicite al Senado o reciba la aprobación para formar parte del organismo garante del derecho de acceso a la información que se crea por medio del presente Decreto, y para asegurar la renovación escalonada con motivo de los nombramientos que se realizarán, el Senado de la República especificará el período de ejercicio para cada comisionado, tomando en consideración lo siguiente:

- a) Nombrará a dos comisionados, cuyos mandatos concluirán el 31 de marzo de 2018.
- b) Nombrará a dos comisionados, cuyos mandatos concluirán el 31 de marzo de 2020.
- c) Nombrará a dos comisionados, cuyos mandatos concluirán el 31 de marzo de 2022, y
- d) Nombrará a un comisionado, cuyo mandato concluirá el 31 de marzo de 2023.

**CUARTO.** La designación de los dos nuevos comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución será realizada a más tardar 90 días después de la entrada en vigor de este Decreto.

Para asegurar la renovación escalonada de los comisionados en los primeros nombramientos, el Senado de la República especificará el período de ejercicio para cada comisionado tomando en consideración lo siguiente:

- a) Nombrará a un comisionado, cuyo mandato concluirá el 1 de noviembre de 2017.
- b) Nombrará a un nuevo comisionado, cuyo mandato concluirá el 31 de marzo de 2020.
- c) Quien sustituya al comisionado que deja su encargo el 9 de enero de 2014, concluirá su mandato el 31 de marzo de 2018.
- d) Quien sustituya al comisionado que deja su encargo el 13 de abril de 2019, concluirá su mandato el 31 de marzo de 2026.
- e) Quien sustituya al comisionado que deja su encargo el 17 de junio de 2016, concluirá su mandato el 1 de noviembre de 2021.
- f) Quienes sustituyan a los comisionados que dejan su encargo el 11 de septiembre de 2016, uno concluirá su mandato el 1 de noviembre de 2022 y el otro concluirá su mandato el 1 de noviembre de 2023.

**QUINTO.** Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente Decreto.

**SEXTO.** El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución podrá ejercer las facultades de revisión y de atracción a que se refiere el presente Decreto, posterior a la entrada en vigor de las reformas a la ley secundaria que al efecto expida el Honorable Congreso de la Unión.

**SÉPTIMO.** En tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución ejercerá las atribuciones correspondientes.

**OCTAVO.** En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a las leyes respectivas en materia de transparencia, el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el presente Decreto y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente.

**NOVENO.** Los asuntos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la entrada en vigor de este Decreto se sustanciarán ante el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, creado en los términos del presente Decreto.

**DÉCIMO.** Los recursos financieros y materiales, así como los trabajadores adscritos al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, se transferirán al organismo público autónomo creado. Los trabajadores que pasen a formar parte del nuevo organismo se seguirán rigiendo por el apartado B del artículo 123 de esta Constitución y de ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales y de seguridad social.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 22 de enero de 2014.- Dip. **Ricardo Anaya Cortés**, Presidente.- Dip. **Verónica Beatriz Juárez Piña**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a siete de febrero de dos mil catorce.- **Enrique Peña Nieto**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Miguel Ángel Osorio Chong**.- Rúbrica.

## **PODER EJECUTIVO**

### **SECRETARIA DE GOBERNACION**

#### **DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**ENRIQUE PEÑA NIETO**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

#### **DECRETO**

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO DE LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADAS, ADICIONADAS Y DEROGADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL.

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforman los párrafos segundo y cuarto del apartado A del artículo 26; la fracción VII del párrafo vigésimo tercero del artículo 28; el primer párrafo del artículo 29; la fracción VII y los apartados 4o. y 6o. de la fracción VIII del artículo 35; la base I en sus párrafos inicial y segundo, el tercer párrafo de la base II, la base III en su párrafo inicial, el apartado A en su párrafo inicial e incisos a), c), e) y g) y en su segundo párrafo, el apartado B en su primer párrafo e inciso c) y su segundo párrafo, el apartado C en su primer párrafo y el apartado D, la base IV en su párrafo inicial y la base V del artículo 41; la fracción II del artículo 54; el segundo párrafo de la fracción V del artículo 55; el artículo 59; el primer párrafo del artículo 65; el segundo párrafo del artículo 69, el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73; el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74; la fracción II del artículo 76; la fracción VI del artículo 82; el artículo 83; el segundo párrafo del artículo 84; la fracción IX del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 93; la fracción VI del artículo 95; las fracciones VII y VIII del artículo 99; el apartado A del artículo 102; los incisos c) y f) del segundo párrafo de la fracción II y la fracción III del artículo 105; el segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer y tercer párrafos de la fracción XIII y la fracción XV del artículo 107; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115; los párrafos segundo y tercero de la fracción II, el primer párrafo y los incisos a), b), c), d), h), j) y k) de la fracción IV del artículo 116; el segundo párrafo del artículo 119; la fracción III de la BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122; se adicionan un apartado C al artículo 26; un cuarto párrafo a la base I, y un tercer, cuarto y quinto párrafos a la base VI del artículo 41; un tercer párrafo al artículo 69; la fracción XXIX-U al artículo 73; las fracciones III y VII al artículo 74; las fracciones XI y XIII, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 76; un segundo y tercer párrafos a la fracción II y la fracción XVII al artículo 89; los párrafos tercero y cuarto al artículo 90; la fracción IX, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 99; un inciso i) al segundo párrafo de la fracción II del artículo 105; un segundo párrafo al inciso f) y un inciso n), recorriéndose los subsecuentes en su orden a la fracción IV, así como una fracción IX al artículo 116; y se deroga la fracción V del artículo 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 26. ...**

##### **A. ...**

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

...

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

##### **B. ...**

**C.** El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.



...  
...  
...  
...  
...

**Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

...  
...  
...  
...

**Artículo 35. ...**

**I. a VI. ...**

**VII.** Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

**VIII. ...**

**1o. a 3o. ...**

**4o.** El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

**5o. ...**

**6o.** Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

**7o. ...**

**Artículo 41. ...**

...

**I.** Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

...

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

II. ...

...

a) a c) ...

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;
- b) ...
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- d) ...
- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;
- f) ...
- g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

...

...

**Apartado B.** Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) y b) ...

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

**Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

...

**Apartado D.** El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

**IV.** La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

...

...

**V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

El Instituto contará con una oficialía electoral investida de fé pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

- a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;
- b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;

- c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;
- d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;
- e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo período.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

**Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.



**b) Para los procesos electorales federales:**

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

**Apartado C.** En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

**Apartado D.** El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.

**VI. ...**

...

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

**Artículo 54. ...**

**I. ...**

**II.** Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

**III. a VI. ...**

**Artículo 55. ...**

**I. a IV. ...**

**V. ...**

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

...

...

**VI. y VII. ...**

**Artículo 59.** Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

**Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

...

**Artículo 69. ...**

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

**Artículo 73. ...**

**I. a XX. ...**

**XXI. ...**

a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

...

**b) y c) ...**

...

...

**XXII. a XXIX-T. ...**

**XXIX-U.** Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

**XXX. ...**

**Artículo 74. ...**

**I. y II. ...**

**III.** Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;

**IV. ...**

...

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

...

...

**V. y VI. ...**

**VII.** Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;

**VIII. ...**

**Artículo 76. ...**

**I. ...**

**II.** Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

**III. a X. ...**

**XI.** Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;

**XII. ...**

**XIII.** Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y

**XIV.** Las demás que la misma Constitución le atribuya.

**Artículo 78. ...**

...

I. a IV. ...

**V. Se deroga.**

VI. a VIII. ...

**Artículo 82. ...**

I. a V. ...

VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, gobernador de algún estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. ...

**Artículo 83.** El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

**Artículo 84. ...**

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

...

...

...

...

**Artículo 89. ...**

I. ...

II. ...

Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

III. a VIII. ...

**IX.** Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;

X. a XVI. ...

**XVII.** En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

XVIII. a XX. ...

**Artículo 90. ...**

...

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

**Artículo 93. ...**

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

...

...

...

**Artículo 95. ...**

**I. a V. ...**

**VI.** No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

...

**Artículo 99. ...**

...

...

...

**I. a VI. ...**

**VII.** Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;

**VIII.** La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;

**IX.** Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y

**X.** Las demás que señale la ley.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 102.**

**A.** El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciará en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

**B. ...**

**Artículo 105. ...**

**I. ...**

**II. ...**

**...**

**a) y b) ...**

**c)** El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

**d) y e) ...**

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;

g) y h) ...

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

...

...

...

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

...

**Artículo 107. ...**

I. a IV. ...

V. ...

a) a d) ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. y VII. ...

VIII. ...

a) y b) ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

IX. a XII. ...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

...

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

...

XIV. ...

**XV.** El Fiscal General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designe, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquéllos que determine la ley;

**XVI. a XVIII. ...**

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

**I. ...**

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

...

...

...

**II. a X. ...**



**Artículo 116. ...**

...

**I. ...**

**II. ...**

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

...

...

...

...

...

**III. ...**

**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

- a)** Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;
- b)** En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;
- c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:
  - 1o.** Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.
  - 2o.** El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.
  - 3o.** Los consejeros electorales estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

- 4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirección partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.
  - 5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.
  - 6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fé pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.
  - 7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.
- d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;
- e) ...
- f) ...

El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

- g) ...
- h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;
- i) ...
- j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;
- k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;
- l) y m) ...
- n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales;
- o) y p) ...
- V. a VIII. ...

IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

#### Artículo 119. ...

Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de los respectivos órganos de procuración de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República.

...

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

**A. y B. ...**

**C. ...**

**BASE PRIMERA. ...**

**I. y II. ...**

**III.** En la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal invariablemente se observaran los criterios que establece el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de esta Constitución;

**IV. y V. ...**

**BASE SEGUNDA a BASE QUINTA. ...**

**D. a H. ...**

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes.

**SEGUNDO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

- I.** La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:
  - a)** Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales;
  - b)** Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria;
  - c)** Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos;
  - d)** Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;
  - e)** Los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones;
  - f)** El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:
    - 1.** Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;
    - 2.** Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;
    - 3.** La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;
    - 4.** Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;
    - 5.** En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y

**g)** Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;
2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;
3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;
4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;
5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;
6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;
7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y
8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

**II.** La ley general que regule los procedimientos electorales:

- a)** La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio;
- b)** Los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral, que permitan reportar a éste las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables;
- c)** Las reglas aplicables para transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas que se difundan, relativas a las preferencias electorales, así como las fechas límite para llevar a cabo su difusión;
- d)** Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta;
- e)** Las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral para efectos de su difusión en los tiempos de radio y televisión;
- f)** Las sanciones aplicables a la promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos se entenderá como denuncia frívola aquella que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia;
- g)** La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil;
- h)** Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e
- i)** Las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.

**III.** La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

**TERCERO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

**CUARTO.-** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105 fracción II inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el transitorio Quinto siguiente.

La adición del cuarto párrafo a la base I del artículo 41 de esta Constitución, relativa al porcentaje de votación necesaria para que los partidos políticos conserven su registro, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto.

Las reformas a que se refiere el primer párrafo del presente transitorio, respecto de entidades federativas que tengan procesos electorales en 2014, entrarán en vigor una vez que hayan concluido dichos procesos.

**QUINTO.-** El Instituto Nacional Electoral deberá integrarse dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto y comenzará a ejercer sus atribuciones a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior. En caso de que a la fecha de integración del Instituto Nacional Electoral no hubieren entrado en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, dicho Instituto ejercerá las atribuciones que las leyes vigentes otorgan al Instituto Federal Electoral.

Con el objeto de asegurar el escalonamiento en el cargo de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el comité de evaluación a que se refiere el inciso a) del párrafo quinto del Apartado A de la Base V del artículo 41, que se reforma por virtud del presente Decreto, deberá remitir a la Cámara de Diputados para su trámite en procesos separados, conforme a lo previsto en el referido párrafo:

- a) Tres listas para cubrir la elección de cada uno de los tres consejeros que durarán en su encargo tres años;
- b) Cuatro listas para cubrir la elección de cada uno de los cuatro consejeros que durarán en su encargo seis años;
- c) Tres listas para cubrir la elección de cada uno de los tres consejeros que durarán en su encargo nueve años, y
- d) Una lista para cubrir la elección del Presidente que durará en su encargo nueve años.

Los consejeros del Instituto Federal Electoral que se encuentren en funciones al inicio del procedimiento de selección para la integración del Instituto Nacional Electoral, podrán participar en dicho proceso.

**SEXTO.-** Una vez integrado y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, el Instituto Nacional Electoral deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de los organismos locales en materia electoral, al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como las demás normas para su integración total.

**SÉPTIMO.-** Los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales del Instituto Federal Electoral, pasarán a formar parte del Instituto Nacional Electoral una vez que quede integrado en términos del Transitorio Quinto anterior; sin menoscabo de los derechos laborales.

**OCTAVO.-** Una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales.

En este caso, el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones, por mayoría del Consejo General.

La delegación y reasunción posteriores de estas atribuciones se someterá a lo dispuesto en la Base V, Apartado C del artículo 41 de esta Constitución.

**NOVENO.-** El Consejo General del Instituto Nacional Electoral designará a los nuevos consejeros de los organismos locales en materia electoral, en términos de lo dispuesto por el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. Los actuales consejeros continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen las designaciones a que se refiere el presente Transitorio. El Consejo General llevará a cabo los procedimientos para que el nombramiento de los consejeros electorales se verifique con antelación al siguiente proceso electoral posterior a la entrada en vigor de este Decreto.

**DÉCIMO.-** Los Magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de las normas previstas en el Transitorio Segundo, continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen los nuevos nombramientos, en los términos previstos por la fracción IV, inciso c), del artículo 116 de esta Constitución. El Senado de la República llevará a cabo los procedimientos para que el nombramiento de los magistrados electorales se verifique con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local posterior a la entrada en vigor de este Decreto.

Los magistrados a que se refiere el párrafo anterior serán elegibles para un nuevo nombramiento.

**DÉCIMO PRIMERO.-** La reforma al artículo 59 de esta Constitución será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.

**DÉCIMO SEGUNDO.-** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 69, párrafo tercero; 74, fracciones III y VII; 76, fracciones II y XI; 89, fracción II, párrafos segundo y tercero, y fracción XVII, entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018.

**DÉCIMO TERCERO.-** La reforma al artículo 116 de esta Constitución en materia de reelección de diputados locales, así como a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.

**DÉCIMO CUARTO.-** La reforma al artículo 115 de esta Constitución en materia de reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos no será aplicable a los integrantes que hayan protestado el cargo en el Ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.

**DÉCIMO QUINTO.-** Las reformas a los artículos 65; 74, fracción IV y 83 de esta Constitución entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018, por lo que el período presidencial comprendido entre los años 2018 y 2024 iniciará el 1o. de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024.

**DÉCIMO SEXTO.-** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

**DÉCIMO SÉPTIMO.-** Una vez que entren en vigor las disposiciones de este Decreto referidas en el Transitorio anterior, se procederá de la siguiente forma:

**I.-** Los asuntos en los que la Procuraduría General de la República ejerza la representación de la Federación, así como aquellos en que haya ejercitado acciones de inconstitucionalidad en casos distintos a los previstos en el inciso i) de la fracción II, del artículo 105 de esta Constitución que se adiciona por virtud de este Decreto, que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de las disposiciones a que se refiere el Transitorio anterior, deberán remitirse dentro de los veinte días hábiles siguientes a la dependencia del Ejecutivo Federal que realiza la función de Consejero Jurídico del Gobierno.

Los procedimientos señalados en el párrafo que antecede se suspenderán por un plazo de sesenta días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de las disposiciones a que se refiere el Transitorio anterior; en cada caso, la suspensión será decretada de oficio por los órganos jurisdiccionales ante los cuales se desahoguen dichos procedimientos, y

II.- Los recursos humanos, financieros y materiales que la Procuraduría General de la República destine para la atención y desahogo de los procedimientos a que se refiere la fracción anterior, serán transferidos a la dependencia que realice las funciones de Consejero Jurídico del Gobierno. Los titulares de ambos órganos realizarán las previsiones necesarias para que dichos recursos queden transferidos el mismo día en que entren en vigor las disposiciones señaladas en el Transitorio anterior.

**DÉCIMO OCTAVO.-** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República. El Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos de este párrafo.

En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Procurador General de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior.

Los titulares de las fiscalías nombrados en términos del presente transitorio durarán en su encargo hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por el Procurador General de la República o, en su caso, del Fiscal General de la República. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones.

**DÉCIMO NOVENO.-** A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto anterior, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece.

**VIGÉSIMO.-** La reforma al artículo 26 de esta Constitución entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto.

El Consejo General del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberá integrarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Para dicho efecto, se deberán elegir dos consejeros por un periodo de dos años, dos por un periodo de tres años, dos por un periodo de cuatro años y un consejero presidente por un periodo de cuatro años. En caso de que en el plazo referido no quede integrado el órgano constitucional referido y hasta su integración, continuará en sus funciones el organismo descentralizado denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Con excepción del Secretario de Desarrollo Social, los integrantes del Comité Directivo del organismo descentralizado referido en el párrafo anterior, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, podrán ser considerados para integrar el nuevo órgano autónomo que se crea.

El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley a que se refiere el párrafo anterior, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social que se crea por virtud del presente Decreto, una vez instalado, ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto en el mismo y en el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005.

**VIGÉSIMO PRIMERO.-** Los Consejeros del Instituto Federal Electoral que a la entrada en vigor del presente Decreto se encuentren en funciones, continuarán en su encargo hasta que se integre el Instituto Nacional Electoral, en términos de lo previsto por el Quinto Transitorio del presente Decreto; por lo que los actos jurídicos emitidos válidamente por el Instituto Federal Electoral en los términos de la legislación vigente, surtirán todos sus efectos legales.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 22 de enero de 2014.- Dip. **Ricardo Anaya Cortés**, Presidente.- Dip. **Mónica García de la Fuente**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a treinta y uno de enero de dos mil catorce.- **Enrique Peña Nieto**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Miguel Ángel Osorio Chong**.- Rúbrica.