



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS EN LA DIVISIÓN DE PODERES DEL ESTADO
MEXICANO.**

**Subtítulo: El desarrollo del Banco de México, de la
Auditoría Superior de la Federación y del Instituto
Nacional de Transparencia, Acceso a la información y
Protección de Datos Personales.**

T E S I S A

QUE PRESENTA

Jaramillo Hernández Adriana Valeria

MATRICULA: 2153014121

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA

Dr. Luis Eduardo Medina Torres

ASESOR

Dr. José Fabián Ruíz

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, noviembre 2019



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) Adriana Valeria Jaramillo Hernández matricula(s) 2153014121 con el título de *El papel de los órganos constitucionales autónomos en la división de poderes del Estado mexicano*

se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Dr. Luis Eduardo Medina Torres

Lector

Dr. José Fabián Ruiz

Fecha 25 de octubre de 2019 Trim: 19 P No. Registro de Tesina: JHAV/2018-O

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

CONTENIDO

Introducción	4
Capítulo 1. Teoría de la división de poderes.	7
1.1 La división de poderes en el Estado mexicano	7
1.2 La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo	16
Capítulo 2. Los órganos constitucionales autónomos.	29
2.1 El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano	29
2.2 La relación de los órganos constitucionales autónomos con los tres poderes	44
Capítulo 3. Autonomía y función de los órganos constitucionales autónomos	55
3.1 Autonomía política-jurídica y administrativa	56
3.2 Autonomía financiera	61
3.3 Función como transparencia	66
3.4 Función como descentralización	73
CODA: ¿Llegaron los órganos constitucionales autónomos para quedarse?	78
Conclusión.....	81
Bibliografía	85
Anexo	90

Introducción

Los órganos constitucionales autónomos son una nueva forma de control del poder. Estos órganos ocupan un papel relevante en la división de poderes del Estado mexicano. Regularmente los estados modernos adoptan la doctrina de división de poderes que permite establecer pesos y contrapesos entre Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, teniendo cada uno a su cargo tareas específicas que permiten el funcionamiento del Estado. La evolución del Estado exige nuevos entes que puedan formar parte del control del poder y como resultado de tal evolución se crea los órganos constitucionales autónomos.

Hasta antes de la década de los 80 los órganos constitucionales autónomos no existían en México. Al crearse tales órganos, el ordenamiento jurídico dotó de autonomía, facultades y atribuciones a éstos, las cuales les han permitido entablar relaciones de coordinación con los tres poderes. Lo que hace inconcebible la imagen de que los órganos constitucionales autónomos estuvieran bajo subordinación del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y/o Poder Judicial. La aparición de los órganos constitucionales autónomos es signo de un nuevo actor entre los tres poderes, un actor que fungirá como contrapeso al poder.

Los órganos constitucionales autónomos pueden ser considerados como un fenómeno relativamente joven. La actuación de estos órganos cambia la forma en la que se estudiaba la clásica división de poderes, pues resulta que para estudiar al Estado moderno no se pueden ignorar este tipo de órganos ya que no pasan como desapercibidos para entender cómo se ejerce el poder y como se controla.

El Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial establecen vínculos con los órganos constitucionales autónomos y estos al trabajar en conjunto con los tres poderes abren la posibilidad de formular las siguientes preguntas:

¿Por qué surgen los órganos constitucionales autónomos?, ¿cuál es su función y qué han logrado cambiar en el Estado?, ¿qué relación establecen con los tres poderes clásicos?, ¿por qué los órganos constitucionales autónomos constitucionales se pueden considerar como una nueva forma de control del poder?

Para este trabajo se decidió seleccionar los siguientes órganos constitucionales autónomos: el Banco de México, la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. En el desarrollo del trabajo se expondrá qué competencias y cómo se les ha sustraído a los tres poderes del Estado mexicano para adjudicárselos con el respaldo del marco jurídico a los órganos constitucionales autónomos y por consecuencia como se ha reformulado el control del poder político. Tales competencias tienen que ver con temas de política monetaria, revisión de la Cuenta Pública, la garantía al derecho de acceso a la información y protección a los datos personales.

La estructura del trabajo está compuesta por tres capítulos, en el primero se abordarán los principios de la teoría clásica de la división de poderes y como se adaptó en el caso mexicano. También se explicarán los cambios en la recomposición del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo para mostrar como con ello se ha dado una descentralización del poder político.

En el capítulo dos se iniciará con la definición de autonomía, cuándo, y cómo surgen los órganos constitucionales autónomos en particular el Banco de México, la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Así mismo, se expondrá cuáles son las facultades que constitucionalmente les pertenecen y que antes fueron sustraídas de los poderes clásicos y cómo es que se han entablado las relaciones entre los órganos constitucionales autónomos seleccionados y los poderes clásicos.

El tercer capítulo tiene apartados en donde ese explicará qué es y cómo funciona la autonomía política-jurídica, administrativa y financiera, así como la función de transparencia y de descentralización de los órganos constitucionales autónomos.

La hipótesis de investigación es que la clásica división de poderes a través de la evolución del Estado comienza a ser insuficiente para limitar el poder político. Los órganos constitucionales autónomos son una nueva forma de control del poder.

Capítulo 1. Teoría de la división de poderes.

1.1 La división de poderes en el Estado mexicano

La composición del Estado mexicano pos-revolucionario, se puede explicar desde una de las doctrinas que ha definido a los estados modernos: la división de poderes. Antes de ahondar en el caso específico del Estado mexicano, se considera conveniente dar un panorama acerca de esta clásica teoría del siglo XVII.

A lo largo de la historia moderna, Jonh Locke y Montesquie han sido considerados los pioneros en la teorización de la de división de poderes. Locke realizó un estudio acerca del origen de la sociedad, describiendo que todos eran libres, independientes e iguales por naturaleza. Sin embargo, ante la constante amenaza del despojo de su propiedad, los hombres deciden realizar un acuerdo que les permita convivir en sociedad, de forma segura y pacífica.

Locke menciona que al hacer tal acuerdo: cada hombre, al consentir con otros en la formación de un cuerpo político bajo un solo gobierno, se pone a sí mismo bajo la obligación, con respecto a todos y cada uno de los miembros de ese cuerpo, de someterse a las decisiones de la mayoría y a ser guiado por ella (Locke 2010, 98-99).

Ante tal acuerdo, la consecuencia de éste es la formación de un gobierno. Una democracia perfecta como define Locke es cuando: todo el poder de la comunidad reside naturalmente en la mayoría; y ésta puede emplear todo ese poder en hacer periódicamente leyes para la comunidad, y en ejecutar esas leyes sirviéndose de los oficiales que la mayoría nombra (Locke 2010, 129).

Aquellos oficiales que la mayoría nombre serán los que conformen a lo que Locke llama, Poder Legislativo. Justo con esta característica de la democracia, comienza la teorización que hace este autor acerca de la división de poderes. Un gobierno democrático se distingue a los otros tipos de gobierno porque en él, no se concentra el poder político en una sola persona sino más bien se fragmenta en dos: Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, según Locke.

Cabe resaltar que Locke define al Poder Legislativo como el poder supremo y estará facultado para la creación de leyes, mientras que el Poder Ejecutivo se deposita en una persona que no es parte de la legislatura es claramente un poder subordinado al poder legislativo y debe de rendir cuentas a éste; y puede cambiar de manos y ser depositado en otra persona, si así lo desea la legislatura (Locke 2010, 150).

Teniendo en consideración las definiciones anteriores, se expone la tesis del autor. El Poder Legislativo es considerado como el poder supremo, ya que al estar en éste la facultad de hacer leyes, no puede existir algún otro poder por encima del legislativo. Pero a pesar de tal supremacía, en ningún momento puede actuar de manera arbitraria sobre las propiedades e intereses del pueblo, tiene que estar limitado a procurar el bien público de la sociedad. Para Locke no es necesario que el Poder Legislativo esté todo el tiempo en funciones ya que no siempre existe la necesidad de nuevas leyes.

Siguiendo con la tesis de Locke, el Poder Ejecutivo tiene que estar siempre en funciones a diferencia del legislativo. El Poder Ejecutivo tiene que rendir cuentas y al mismo tiempo estar subordinado al Poder Legislativo, por ende, estos dos poderes deben de estar separados, esto significa que no puede estar una persona en ambos poderes. Locke advirtió de la importancia de que los procesos de creación y ejecución de las leyes tendrían que ser vigilados pero no menciona cuál de los dos poderes tendrá esa tarea.

La división de poderes en el Estado mexicano

Ante tal advertencia y falta de aclaración, aparecen las tesis que Montesquieu formuló acerca de la teoría de división de poderes en *Del espíritu de las leyes*. Montesquieu explica que el poder político se fragmenta en tres: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. La distinción de estos tres poderes radica en las funciones particulares de naturaleza jurídica que cada uno tiene.

El Poder Legislativo estará compuesto por dos cámaras que actuarán como el poder supremo que emitirá leyes que no sean tiránicas y si fuese así, será el Poder Ejecutivo quien tendrá la facultad de veto para poder impedir el decreto de dichas leyes. Por lo tanto, el Poder Judicial es quien estará encargado de una revisión de la constitucionalidad de las leyes.

Montesquieu a diferencia de Locke, fragmenta el poder político en tres y le adjudica al poder judicial la tarea de vigilar la creación y ejecución de las leyes. Dicha tarea Locke ya había advertido que se tenía que practicar, sin embargo, no le había atribuido tal tarea a ninguno de los dos poderes que el teorizó.

La separación de poderes, según Montesquieu, genera un sistema de pesos y contrapesos, lo que trae consigo gobiernos equilibrados. Esto se refiere a que los tres poderes trabajarán en coordinación para realizar las tareas que a cada uno le correspondan, sin invadir la esfera de facultades del otro poder. Una tesis totalmente diferente a lo que proponía Locke, ya que es de vital importancia que en sistema de pesos y contrapesos haya relaciones de coordinación y no de subordinación como postulaba él.

Las aportaciones teóricas que dieron Locke y Montesquieu fueron pauta a la forma en la que se organizaron los estados constitucionales modernos de corte liberal. Estos se caracterizaron por adoptar el principio de división de poderes como una forma de limitar al poder político y con ello determinar la forma de Estado y de gobierno.

La división de poderes en el Estado mexicano

El Estado mexicano es un estado constitucional que resalta el gobierno de leyes, impidiendo que exista arbitrios. A lo largo de la historia de México independiente, han existido diferentes Constituciones ad hoc al contexto político y social. En este trabajo se aludirá a la Constitución de 1917, misma que aún rige al Estado mexicano. En esto último, se tiene que tener en consideración las reformas que ha tenido la Constitución de 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) promulgada el 5 de febrero de 1917, fue hecha por el poder Constituyente como producto de un proceso revolucionario que padeció México¹. El Constituyente estuvo formado por diputados de todo el país, estaban excluidos a ser diputados todos aquellos que hubieran estado en contra del constitucionalismo².

La creación de una nueva Constitución implicaba cambios significativos en el ordenamiento y función del Estado. Quienes tuvieron esta responsabilidad fue el Constituyente que tuvo como punto de reunión Querétaro el 1 de diciembre de 1916. Serían los vencedores revolucionarios quienes delinearán el nuevo Estado mexicano. Ya mencionaba Garciadiego Javier, la Constitución puede ser vista como un 'parteaguas': consumación ideológica de la revolución y fundamento normativo del nuevo Estado (Garciadiego 2016, 249-250).

Para exponer los elementos por los que está compuesta la CPEUM, se cita a Daniel A. Barceló (2016. 52-53) que hace la siguiente lista:

1. La definición sobre los integrantes de la nación, el espacio físico o territorio de la República, el sistema político y la forma de gobierno (pueblo, territorio y gobierno).
2. El elenco de derechos fundamentales de los mexicanos y las bases sobre sus efectos territoriales.
3. La organización de los poderes públicos federales.
4. Los principios de la organización política de los estados.

¹ Discurso de Venustiano Carranza en la inauguración del Congreso Constituyente 1916, ver en anexo.

² El constitucionalismo fue uno de los ejércitos que se formó durante la Revolución mexicana. El constitucionalismo estuvo encabezado por Venustiano Carranza y tenía el fin de derrocar el gobierno de Victoriano Huerta.

La división de poderes en el Estado mexicano

5. Los principios de la organización política de la capital de la República Federal.
6. El sistema de distribución de competencias entre el gobierno federal y las entidades federativas.
7. La cláusula de reconocimiento entre estados del derecho de los estados.
8. La regla de resolución de conflictos de leyes verticales y horizontales.
9. Los principios de operación de las relaciones intergubernamentales
10. Sistema electoral de la República federal.
11. El control de constitucionalidad del Estado federal.
12. El proceso de reforma constitucional del Estado federal.

Para el contenido de este capítulo sólo es necesario desarrollar el elemento *3.La organización de los poderes públicos federales*. Lo que alude a la exposición orgánica de esta Constitución que está compuesta por 136 artículos, ordenados en distintos títulos. Sin embargo, sólo se hará una reflexión del título tercero que muestra la parte orgánica de la Constitución.

El poder político se divide en su ejercicio, con el fin de lograr un gobierno equilibrado evitando así el poder absoluto, por lo tanto, en la CPEUM en el Capítulo I De la división de Poderes, artículo 49, indica que el Supremo Poder de la Federación se dividirá para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y ninguno de estos podrá depositarse de manera exclusiva en una sola persona, salvo un caso extraordinario siguiendo a lo dispuesto en el artículo 29.

A partir del párrafo anterior se puede ir desagregando de manera general el diseño constitucional de cada poder. Empezando por el Capítulo II Del Poder Legislativo, artículo 50, menciona que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que será bicameral: una Cámara de Diputados y otra de Senadores. En la primera está compuesta por 500 diputados, formados por 300 de mayoría y 200 de representación proporcional, nombrados como “los representantes de la nación”.

La división de poderes en el Estado mexicano

Mientras que la Cámara de Senadores³ está integrada por 128 senadores por una fórmula distinta a la de Diputados. En el Poder Legislativo se deposita la tarea hacer leyes.

En el Capítulo III Del Poder Ejecutivo, en el artículo 80 y 81 se establece que se le denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" a quién por elección directa se deposite el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión. El presidente será también jefe de Estado y jefe Político. Una de sus competencias es ejecutar las leyes que haya aprobado el Poder Legislativo. Al presidente le corresponde los asuntos de administración pública y agrega Salazar, debe ceñir su actuación al marco normativo que es aprobado por el Poder Legislativo. Y, en caso de que no lo haga debe de someterse a los controles-ya sean de legalidad o de constitucionalidad- que están a cargo del Poder Judicial (Salazar 2017, 30).

El Capítulo IV Del Poder Judicial, artículo 94 dispone que el ejercicio de éste poder se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. El Poder Judicial funciona como un órgano de control, que busca la solución a las controversias. María Amparo (Casar 2015, 111) enlista que esas controversias son entre:

- Dos o más particulares
- Un particular y un órgano de Estado
- Dos o más poderes del Estado y órdenes de gobierno
- Dos más tribunales
- Los partidos políticos y la autoridad electoral

³ Ver artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2018.

La división de poderes en el Estado mexicano

Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Gobierno Federal, tendrán competencias exclusivas, es decir, estos Poderes son los únicos responsables del cumplimiento de estas competencias. Barceló (Barceló 2016, 64-65.) expone cinco de estas competencias:

1. Proveer la defensa nacional (artículo 73, XII a XV).
2. Conducir las relaciones internacionales (artículo 76, I a III; 89, III, X).
3. Garantizar el mercado único en el territorio de la República (artículo 73, IX; 117 y 118).
4. Garantizar los actos de autoridad de cada estado de la Federación en los demás (artículo 119, materia penal; artículo 121, materia civil y administrativa).
5. Garantizar la pervivencia del sistema político democrático en los estados (artículo 40, 76; 119).

Cada competencia antes mencionada le corresponde actuar a uno de los Poderes, por ejemplo: en la número 1 es competencia del Poder Legislativo, de la 2 del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, de la competencia 3 es del Poder Legislativo, en la 4 de Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la última es una competencia del Poder Legislativo.

El caso mexicano es el ejemplo de una evolución del Derecho constitucional y al mismo tiempo sigue mostrando fidelidad al principio de división de poderes de Montesquieu, -que se refleja en el artículo 49- menciona Barceló. Ante esa evolución de la que habla Barceló, elabora el siguiente mapa institucional:

- a) Órganos constitucionales: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial
- b) Órganos de relevancia constitucional: Órgano Superior de Fiscalización del Poder Legislativo, Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial
- c) Órganos constitucionales autónomos: Fiscalía General de la República, Instituto Nacional Electoral, Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comisión Federal de Competencia Económica, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

La división de poderes en el Estado mexicano

Los órganos constitucionales clásicos reflejan la doctrina de división de poderes de Montesquieu, sin embargo, con la aparición de los órganos constitucionales autónomos (OCA) se les da facultades que antes por naturaleza jurídica les pertenecían a los Órganos constitucionales clásicos. Para dejar más claro esto, a continuación se expondrán algunas de las facultades que fueron reformadas a los Poderes clásicos para otorgárselas a los OCA.

No se trata de exponer las particularidades de las reformas constitucionales que ha tenido la Constitución, lo que se pretende es mostrar los cambios de competencias. Para ello se hará el uso de la CPEUM de 1990 y la actual.

En cuanto a la Cámara de Diputados entre las facultades exclusivas que se han ido reformando ante el fenómeno de los OCA, se puede poner el ejemplo del artículo 74, fracciones II, III, IV y VII. Antes de las reformas a estas fracciones, se postulaba que la Cámara de Diputados tendría la facultad de vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor, así como el poder de nombrar los jefes y empleados de esa oficina. Actualmente la Cámara de Diputados, teniendo en consideración la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la coordina y evalúa objetivamente. Será la ASF encargada de revisar la cuenta pública.

De lo anterior, queda decir que la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en torno a los fondos públicos, si bien no le fue abrogada, si le fue reformada, atribuyéndole la facultad en esta materia a la ASF como OCA.

La división de poderes en el Estado mexicano

Las reformas a los artículos 28, 73 y 123 en 1993⁴ pronunciaron cambios que impulsaban la autonomía de un órgano que desde su origen tuvo una intervención importante por parte del Poder Ejecutivo, ese órgano es el Banco de México. Los motivos por los que se solicitó la reforma a estos artículos, se dio ante los constantes fenómenos inflacionarios por los que pasó la economía mexicana. Parecía pertinente dotar de autonomía financiera y de gestión al Banco de México para realizar las tareas que desde antes de la reforma ya le habían sido asignadas. Se aludía a que la autonomía que se le diera al Banco de México podría resultar como un contrapeso a la administración pública.

Antes de que se le diera la autonomía al Banco de México, la intervención que tenía el Poder Ejecutivo era el nombramiento y remoción de los integrantes de este órgano, así como la imposición de decisiones en materia monetaria. El Banco de México como OCA, será él mismo quien decida su funcionamiento interno según lo que dicte la Ley del Banco de México.

El propósito de este apartado no es mencionar a detalle el surgimiento de los OCA, sin embargo, se consideró relevante mencionar a la ASF y al Banco de México, como los ejemplos ante la traslación de competencias de los órganos clásicos del poder a órganos constitucionales autónomos.

Hasta aquí se expuso la teoría de la división de poderes, formulada por los pensadores John Locke y Montesquieu, y el cómo se adopta este principio al diseño constitucional de la CPEUM. Lo que dará pauta a desarrollar los siguientes apartados.

⁴ Banco de México. "Exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 28,73 y 123 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal", consultado el 13 de octubre de 2018, disponible en: <<http://www.banxico.org.mx/marco-normativo/marco-juridico/constitucion-politica-articulo-28/%7B8EDD01F2-0546-85B7-CFE5-5C3B2B2EF76A%7D.pdf>>

1.2 La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

En este apartado se explicará en que ha consistido la supremacía con la que se ha caracterizado el Poder Ejecutivo en México. Para ello se recurrirá al concepto de facultades “metaconstitucionales” de Jorge Carpizo, lo que ha ayudado a entender el presidencialismo en México. En cuanto al Poder Legislativo se expondrá los cambios en la composición de la Cámara de diputados que ha sumado una pluralidad en este Poder y en teoría un contrapeso al Poder Ejecutivo. El propósito del apartado es mostrar cómo se ha dado una descentralización del poder político con los cambios que han transitado en el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

El ejercicio del poder político se fragmenta en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sin embargo, en este apartado se presta mayor atención al análisis del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo. A lo largo de la historia moderna del Estado mexicano, ha existido una percepción nacional e incluso internacional, del papel supremo que ha logrado obtener la figura que representa al Ejecutivo, es decir, el presidente. Para tener mayor conocimiento del porqué se ha formulado esta percepción alrededor del Poder Ejecutivo se hará uso de análisis previos que ya han estudiado el régimen presidencial mexicano.

La teoría clásica de división de poderes, si bien, advierte como se debe de fragmentar el poder para su ejercicio, no advierte cuál es la forma de gobierno que necesariamente deba de llevarse a cabo para el funcionamiento de un Estado. Existen hasta hoy, dos formas de gobierno que distinguen a los sistemas democráticos: 1) el sistema presidencial y 2) el sistema parlamentario. La forma de operar en el gobierno depende en parte del sistema por el que este caracterizado el Estado. En el caso del Estado mexicano se optó por un sistema presidencial

La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

En un sistema presidencial el Poder Ejecutivo será representado por un presidente, que será electo por voto popular y directo, permanecerá en el cargo por un tiempo definido. El presidente será el Jefe de Gobierno y de Estado. En cuanto al Poder Legislativo, también será electo por voto directo y popular. El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo permanecerán separados, lo que generará una limitación al ejercicio del poder y por lo tanto, un sistema de pesos y contrapesos. La separación de los poderes no debe de hacer a un lado la posibilidad de cooperación entre ellos, ya que la cooperación se convierte en una forma de control del poder político (Huerta, 2010), lo que por consecuencia evita la concentración del poder en un solo órgano.

La Constitución norteamericana de 1787 estableció que la forma de gobierno que se instauraría en Estados Unidos sería el sistema presidencial, lo que convirtió que fuese el primer Estado en implementar dicha forma de gobierno, es por eso que Estados Unidos es el ejemplo de la estructura del sistema presidencial clásico. Autores como Jorge Carpizo (1996), reconoce que en el sistema político, el sistema presidencial se convierte en una pieza más que forma parte del sistema político de un país, por lo tanto, el éxito que ha resultado en los Estados Unidos el sistema presidencial, ha sido en parte por su sistema federal, así como el sistema bipartidista que son otras piezas que componen al sistema político estadounidense.

El sistema presidencial fue adoptado por otros Estados en América Latina, tratando de seguir el ejemplo norteamericano, sin embargo, los resultados no serían los mismos y ni siquiera parecidos, dado a los problemas que enfrentan países en vía de desarrollo. Por esta distinción en América Latina, Jorge Carpizo identifica un neopresidencialismo cuya característica es que es un gobierno autoritario con la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del legislativo al ejecutivo (Carpizo 1996, 17).

La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

En el caso del Estado mexicano el sistema presidencial se encuentra desde la Constitución de 1824, donde sus fuentes de origen según Carpizo fueron la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de 1812. En el caso de la Constitución de 1917 se reflejó de nuevo la preferencia por la persistencia de un sistema presidencial. Un antecedente que vale la pena citar fue el discurso que vertió Venustiano Carranza (1917, versión PDF) en la Cámara de diputados en 1910, donde expresaba el porqué se tenía que optar por un régimen presidencial, justificando que este caracterizaba a los gobiernos fuertes.

Algunos autores como Maurice Duverger hacen una distinción entre lo que es el sistema presidencial y lo que es propiamente el presidencialismo, este último término ha sido muy utilizado para referirse al régimen mexicano. Duverger señala que:

El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobretodo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones de Estados Unidos a una sociedad diferente. (1988,150.)

El régimen presidencial no ha funcionado de manera idéntica como en otros países y en especial en los países de América Latina, señala Duverger, sin embargo, es importante resaltar cuáles han sido las condiciones que han propiciado que se deje de catalogar una forma de gobierno como sistema presidencial, para pasar a ser llamado presidencialismo.

La Constitución mexicana de 1917, creó a un Poder Ejecutivo extraordinariamente poderoso (Cosío, 1982. 23.), no obstante su poder no provenía únicamente de la ley, sino también, existieron otras fuentes que posicionaron al Poder Ejecutivo como un órgano sumamente poderoso.

Estudiosos como Daniel Cosío (1982), Arnaldo Córdova (1994) y Jorge Carpizo (1996), analizan cómo es que se logró la fortaleza que caracterizó al presidente de México al menos, hasta antes de la última década de los 90. Cabe

La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

destacar que un Poder Ejecutivo fuerte no significa forzosamente antidemocrático, siempre y cuando éste tenga mecanismos de control los cuales se darán por medio de controles constitucionales que el sistema jurídico contemple, pero éstos no serán el único medio de control.

Estudiar al presidencialismo mexicano nos lleva a identificar, una constante ausencia de mecanismos de control al Poder Ejecutivo. Esta situación no radicó completamente en el diseño institucional jurídico, más bien, fue una cuestión que tiene que ver con el orden político (Huerta, 2010).

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo, se da por una variedad de razones que van desde lo económico, político, social y cultural. La motivación de fortalecer al Poder Ejecutivo será una decisión que cada Estado elegirá. En el sistema político mexicano, el presidencialismo pudo establecerse gracias dos condiciones, en primer lugar: por un Poder Ejecutivo con facultades extraordinarias y en segundo lugar: por la existencia de un partido dominante.

La primera condición nos lleva a lo que Carpizo (1996) nombró facultades metaconstitucionales, que es un término que utilizó para describir el dominio político que por muchos años caracterizó a la figura presidencial. Las facultades metaconstitucionales no son facultades expresas en la Constitución, y es ahí donde radica el término metaconstitucional, es decir, son facultades que se le han permitido ejercer al Ejecutivo, sin que exista constitucionalmente dichas facultades.

Algunas de las facultades metaconstitucionales a las que él aludía eran: 1) Jefatura real del Partido Revolucionario Institucional (PRI):

El hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son, tal y como ya lo hemos asentado, la designación de su sucesor, el nombramientos de los gobernadores, los senadores, la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al

La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole –populares en la jerga del propio partido- que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México (Carpizo 1996,191.)

2) Designación de su sucesor: es el presidente saliente el que influye en la toma de decisión de quién será su sucesor, así como también algunos otros líderes en la política pueden opinar acerca de la sucesión presidencial. 3) Designación de los gobernadores: es el presidente de la República quien decide en última instancia la designación del gobernador, lo que lleva a tener un cierto control sobre los gobernadores, condicionándolos con las ayudas económicas y las obras a los insuficientes presupuestos locales. 4) Remoción de los gobernadores: el presidente tiene la facultad de quitar al gobernador que él considere conveniente.

La segunda condición que permitió el establecimiento de un presidencialismo en México, fue la existencia de un partido dominante, lo que alude al PRI. Este no siempre se llamó así, nació en 1939 como Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1938 pasó a ser nombrado Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente en 1946 se nombró como Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por muchos años fue el partido que predominó como mayoría en el Congreso, como gobierno a nivel federal, en las gubernaturas y localidades.

Las facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo y la existencia de un partido dominante, propiciaron el ensamble casi perfecto para la creación de un presidencialismo. La relación de estas dos condiciones, nos muestra que el presidente al tener tal concentración de facultades ejercía un poder de facto. Hablar de contrapesos reales antes de la década de los 80 no era posible, ya que el Poder Legislativo mostraba una subordinación hacia el Poder Ejecutivo, como una muestra de lealtad, pues es importante recordar que el Congreso era mayoría por parte del partido oficial que representaba al presidente de la República. Y esa lealtad también se podía transformar en una oportunidad de seguir en cargos públicos.

La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

Ante estos motivos expuestos que explican el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, Córdova (1994) concluyó que el presidente dejó de ser una persona para finalmente convertirse en una institución y Cosío (1982) formuló que la República mexicana era una monarquía sexenal absoluta, la única en el mundo, porque era el único país –supuestamente- democrático donde el Poder Ejecutivo concentraba tanto poder como un Rey en una monarquía.

Como ya se mencionó con anterioridad, los mecanismos de control ya sea constitucionales o políticos, dependen en buena parte de la coyuntura del orden político. Así que, a pesar del reconocimiento de una supremacía del presidente que hizo Carpizo (1996, 217.), identificó que el presidente tiene limitaciones: 1) el tiempo, ya que no dura más de seis años en su cargo como presidente, 2) el poder judicial federal, por la cierta independencia que conserva éste, 3) los grupos de presión, serán esos grupos que hagan que el presidente las sufra (*sic*).

Sin embargo, estas no son las únicas limitaciones que el presidente tiene, existen las facultades que le otorga la Constitución al Poder Legislativo que se traduce en controles políticos del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo. Los controles del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, la Constitución de 1917 los previó e incluso estos controles se han fortalecido, lo que significa no más subordinación y sí un control entre poderes.

Para exponer cuáles y cómo se dan este tipo de controles se hace un uso particular de la lectura de Carla Huerta (2010) Mecanismos constitucionales para el control del poder político.

Controles del Poder Legislativo hacia actos del Poder Ejecutivo

La función principal del Poder Legislativo es elaborar las leyes que dan orden al Estado. La cláusula de gobernabilidad debe de ser eliminada, ya que eso conducirá a un control interno dentro del mismo Poder Legislativo. Carla Huerta, menciona que existen tres tipos de controles que ocasiona que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo puedan realizar conjuntamente una función.

La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

1. Control de legislación. Se refiere a la acción de rechazo o modificación por parte del Legislativo de una iniciativa formulada por el Ejecutivo.
2. Control presupuestal: Se convierte en una limitación del Legislativo hacia el Ejecutivo, en la medida que se le limita el presupuesto: a) Aprobación del presupuesto anual y b) Celebración de empréstitos: Al impedirle obtener estos es una manera de controlar también el gasto público.
3. Control político: La autora lo define como el juicio de responsabilidad política a altos funcionarios, el otorgamiento de permisos al presidente, y la ratificación de nombramientos o actos y tratados por las cámaras (Huerta, 2010, 130).

Dentro del control político Carla Huerta se refiere a seis puntos que destacan en este control:

A) Responsabilidad política. Alude que el Ejecutivo no es responsable hacia Legislativo pero si tiene la obligación de presentar un informe sobre el estado general de la administración pública.

B) Ausencia del presidente del territorio nacional. En este punto es importante el trabajo de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo dado a que está en juego la política exterior.

C) Falta del presidente. Es un medio de control del ejercicio del poder al establecer la necesidad de una autorización para dejar de realizar las funciones inherentes al cargo de manera temporal o definitiva, y además porque no se establece un procedimiento de sucesión automática, sino que se le da intervención a un órgano de representación popular como es el Congreso. (Huerta, 2010, 132)

D) Fuerzas armadas y guardia nacional: implica que sin la autorización del Legislativo el presidente está imposibilitado para hacer un uso arbitrario de las instituciones armadas. (Huerta, 2010,134)

E) Sesiones extraordinarias: Ampliar las sesiones por un periodo más amplió –según como lo marqué la Constitución- lleva al Ejecutivo a posponer la aprobación de actos relevantes para el presidente.

La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

F) Ratificación de actos: el Senado tiene la facultad de ratificar nombramientos hechos por el presidente: del procurador general de la República, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Huerta, 2010,135). La ratificación funge como un contracontrol.

Controles del Poder Ejecutivo hacia actos del Poder Legislativo

Las facultades que le corresponden al presidente son de tres tipos:

1. Facultades legislativas: a) la iniciativa de ley –compartida con el Legislativo-. b) el veto, c) la celebración de tratados internacionales, d) la facultad reglamentaria, e) Las facultades legislativas extraordinarias
2. Facultades administrativas: en materia de nombramientos de empleados y funcionarios. Necesitará la ratificación por parte del Poder Legislativo lo que implica un contracontrol, lo que media el equilibrio de fuerzas.
3. Facultades jurisdiccionales: se refiere a la extinción de la sanción en casos particulares, o el indulto necesario, se relacionan más bien con actos del Poder Judicial que del Poder Legislativo (Huerta, 2010, 145).

El análisis que hace Carla Huerta en torno al control del Poder Ejecutivo hacia al Poder Legislativo es que:

El control que realiza la administración pública es de tipo intraorgánico, incluso en materia de justicia administrativa; por lo tanto, no afecta al Poder Legislativo, quien, por el contrario, sí puede ejercer facultades de control respecto de ésta, ya que de conformidad con el artículo 93, los secretarios pueden ser convocados a rendir un informe ante el Congreso (Huerta, 2010, 150).

En un sistema presidencial, menciona Ricardo Espinoza (2007) que el presidente y el Congreso se encuentran en un plano de igualdad y equilibrio mutuo, por lo tanto la posibilidad de un Poder Legislativo débil y subordinado al Poder Ejecutivo es baja. La forma de lograr esta igualdad y equilibrio radica en los

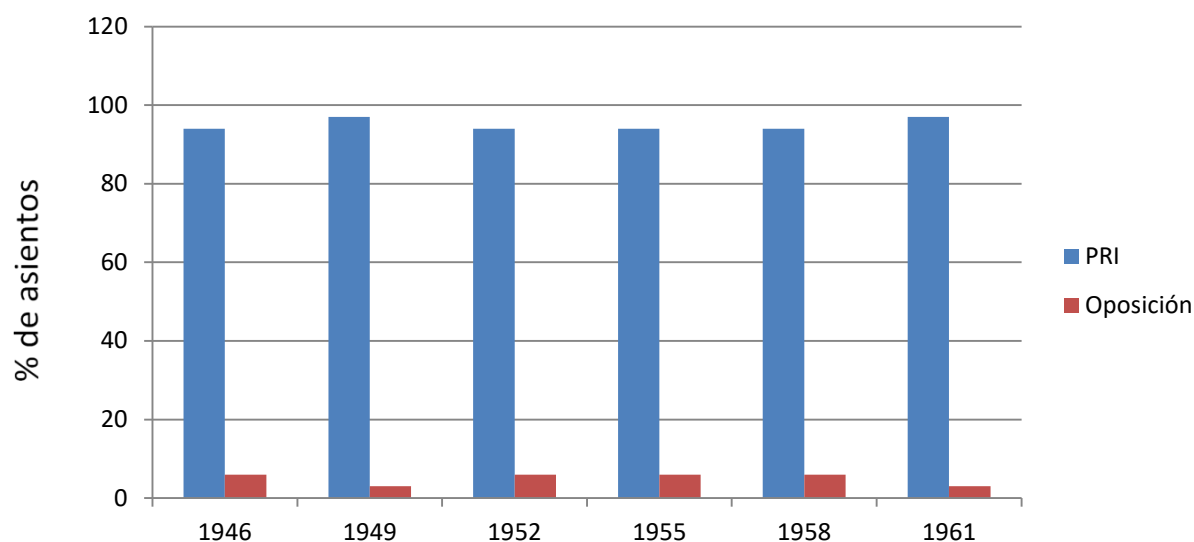
La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

controles que se establezcan en el sistema político. Lo anterior muestra que entre el Legislativo y Ejecutivo, existen distintos tipos de control en cuanto cantidad y forma de ejercer control de un poder hacia otro, con un mismo fin; evitar la concentración y abuso de poder. En el caso mexicano, durante el siglo XX no se pudo reflejar la tesis que formula Ricardo Espinoza, ya que el Poder Ejecutivo tuvo gran concentración del poder y el Poder Legislativo mostró una subordinación hacia el Ejecutivo.

El presidencialismo mexicano ha ido perdiendo la fortaleza que lo distinguió por mucho tiempo. Una de las causas que provocó ese debilitamiento, fue en gran medida una serie de reformas que sumo pluralidad al Congreso, trayendo consigo una descentralización del poder político y al mismo tiempo cambios en el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En el Poder Legislativo, antes de la década de los 60 se encontraba un abarrotado número de diputados del PRI en el Congreso, por lo tanto, la oposición al ser tan pequeña no podía fungir como una oposición real dentro del Congreso. A continuación, se muestra una gráfica de la composición de la Cámara de Diputados.

Composición de la Cámara de Diputados (1946-1961).



Fuente: Gómez Tagle, 2001. Tomada de María Amparo Casar, 2015 p. 176.

La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

Para modificar lo anterior, las reformas político electorales han sido el medio para lograr la recomposición del Poder Legislativo en la Cámara de Diputados. La primera reforma que modificó este número tan pequeño de la oposición en la Cámara baja, fue la reforma de 1963 que introdujo a los diputados de partido:

Permitió el acceso al Congreso de la Unión de las varias corrientes de opinión que actuaban en la República, "Muy principalmente, las que, estando agrupadas en partidos políticos nacionales, actúan orgánicamente". La finalidad era clara; que "Tanto las mayorías como las minorías tuvieran derecho a opinar, a discutir, a votar" constituyéndose un nuevo sistema de representación. (Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados).

La intención de esta reforma, radicó en darle escaños (limitados) a la oposición para evitar amenazas al orden del sistema. No obstante, la reforma no fue suficiente para que los partidos políticos de oposición exigieran más espacios de representación, pues era clara la sobrerrepresentación que existía por parte del partido del PRI en el Congreso.

De manera más puntual, en el sexenio de José López Portillo hubo dos reformas importantes: la primera, una política-electoral, que tenía el fin de incorporar diputados de oposición (más que en la reforma anterior) en la Cámara de Diputados y la segunda reforma en materia de administración pública que buscaba corregir los problemas fiscales y hacendarios. En consecuencia, la reforma electoral del 1977, introdujo una fórmula de representación proporcional, lo que provocó una recomposición en la Cámara de Diputados, quedando de la siguiente forma: 300 diputados serían elegidos por mayoría y 100 por esta nueva fórmula. Se puede considerar como una reforma que iba encaminada al multipartidismo pero vale advertir que el partido que hasta entonces había sido dominante en el Congreso, no dejaría ir tan fácil un número considerable de escaños.

En 1986 surge una nueva reforma constitucional que recompone de nuevo la Cámara de Diputados, aumentando el número de integrantes. Lo que se tradujo en 200 diputados por representación proporcional y 300 por principio de mayoría. Pero como se mencionó anteriormente, el PRI no dejaría tan fácil algunos escaños, por

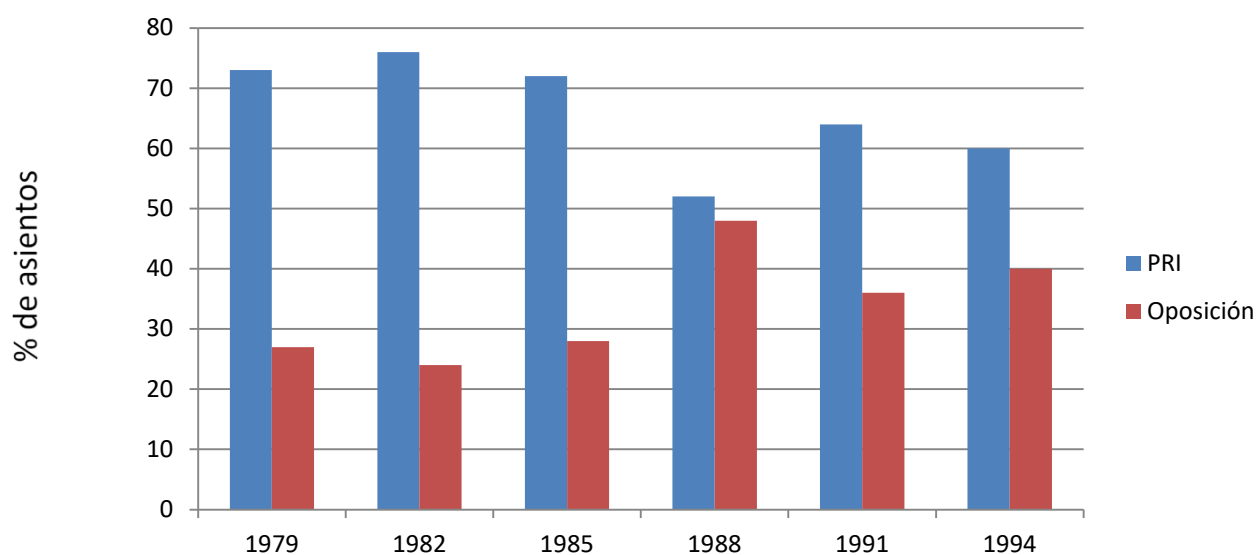
La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

lo tanto, se creó la cláusula de gobernabilidad, que permitía que un partido político tuviese la mayoría parlamentaria, es decir, aumentaba la posibilidad de que el PRI mantuviera la mayoría absoluta en el Congreso.

Para los comicios del 2 de julio de 1988, Carlos Salinas de Gortari ganó la presidencia, que por cierto fue un triunfo con poca legitimidad por el proceso del cómputo que tuvo esas elecciones. En cuanto a la Cámara de Diputados, el partido del gobierno había perdido por primera vez la mayoría absoluta, quedándose únicamente con el 52% de escaños y la oposición ocupando el 48% de escaños (Casar, 2015.183).

La polémica con la que se colocó en el poder el presidente Carlos Salinas de Gortari, Casar (2015) identifica que hubo un proceso de aceleramiento de reformas en 1988, que implicarían autonomía de las autoridades electorales y a sustraer los procesos electorales del control del gobierno. En 1993 con la reforma al artículo 54 constitucional, se elimina la de formar mayorías calificadas en la Cámara de Diputados. Dicha reforma que impulsó a que el Ejecutivo formará coaliciones legislativas con los partidos de oposición.

Composición de la Cámara de Diputados (1979-1994).



Fuente: María Amparo Casar, 2015 p.183.

La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

Con la anterior gráfica se puede apreciar los cambios que hubo en la composición de la Cámara de Diputados gracias a las reformas políticas antes mencionadas. Enrique Cuna y Alberto Escamilla (2014) resaltan que la introducción de la fórmula de representación proporcional y la eliminación de la cláusula de gobernabilidad, fueron factores que fortalecieron el contrapeso entre el Ejecutivo y el Legislativo, en la medida que éste último interviene en “el proceso legislativo (rechazando o modificando iniciativas de ley provenientes del presidente) y a través del control político (vigilando y fiscalizando las acciones de gobierno)”, (Cuna y Escamilla, 2014,51).

Las reformas políticas, no sólo afectaron a la composición del Poder Legislativo, sino también, tuvieron impacto para el Poder Ejecutivo, ya que esas recomposiciones al Poder Legislativo influían directamente a las relaciones que entablaba con el Poder Ejecutivo, lo cual, provocó una modificación en el presidencialismo mexicano, pues una de las condiciones que hasta entonces había fortalecido al presidente mexicano, es decir, el poderío que él tenía hacia su partido y éste en el Poder Legislativo, se iba desgastando cada vez más con las reformas ya expuestas.

En México, el Poder Legislativo por muchos años mostró una subordinación al Poder Ejecutivo, situación que ha ido cambiando por una serie de reformas e incluso por la transición del poder de otro partido político en el Poder Ejecutivo.

En este apartado se expuso en qué ha consistido la supremacía que caracterizó el poder Ejecutivo en México, retomando el concepto de facultades “metaconstitucionales”, que ha ayudado a entender el presidencialismo mexicano. También, se expuso la serie de reformas que ocasionó una recomposición en el Poder Legislativo y el cómo estas hicieron a un lado la subordinación entre Ejecutivo y Legislativo, lo que al mismo tiempo fue trayendo un debilitamiento por parte del presidente.

La recomposición del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

Los cambios en la composición de la Cámara de Diputados, fue importante en la medida que ésta se volvió más plural, logrando así, empezar a posicionarse como un contrapeso al Poder Ejecutivo. Después de la década de los 80 se puede observar que los cambios constitucionales y políticos han generado que algunas funciones que concentraba únicamente el Poder Ejecutivo se hayan redistribuido hacia otros órganos, por ejemplo hacia los Órganos Constitucionales Autónomos, tema que se desarrollará en los siguientes apartados.

Capítulo 2. Los órganos constitucionales autónomos.

2.1 El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

El apartado inicia con la explicación de qué es la autonomía constitucional y cuál es la función de esta, así como los tipos de autonomía y la explicación de que es un órgano constitucional autónomo. Más adelante se expondrá cuándo y cómo surgen los órganos constitucionales autónomos, en particular: el Banco de México, la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Es necesario definir y debatir acerca del concepto de autonomía. Por lo tanto, primeramente se recurrió a un diccionario de Ciencia Política (Ossorio S.A. 98.) en el cual algunas definiciones de autonomía son las siguientes:

- Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios (*Dic. Acad.*). Pero en este último sentido, la *autonomía* supone la unidad de los entes autónomos dentro del Estado único.
- Es una descentralización administrativa y política, que no debe confundirse con lo que en un Estado federal representan las provincias o Estados miembros, que son no autónomos, sino independientes, salvo en las facultades a que hayan renunciado para delegarlas en el Estado federal.

Frank Bealey (2003) da la siguiente definición de autonomía:

Término que significa autogobierno. Se aplica a individuos o comunidades políticas. La <<autonomía individual>> implica el control sobre la propia vida y la libertad para actuar independientemente de las circunstancias externas y sin someterse a lo que William Blake denominó <<los grilletes que atenazan la conciencia>>. De esta forma la noción aparece en la base de gran parte del pensamiento liberal (Bealey 2003, 37)

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

Algunos autores como Susana Pedroza (2002), Filiberto Ugalde (2010) y José Fabián Ruíz (2017) que han escrito acerca de los órganos constitucionales autónomos, han explicado en sus trabajos que es autonomía y lo que conlleva esta.

Susana Pedroza advierte que hablar de autonomía es hablar de un concepto polisémico. Pedroza, define que es una forma de separación de poder, en la medida que se entiende como la forma de distribución de competencias en determinadas materias. Autonomía no significa total independencia, sino más bien, es trabajar de forma coordinada con otros entes que pueden limitar su actuación. La autonomía de los entes suele ser determinada frecuentemente por las constituciones.

Filiberto Ugalde menciona que la autonomía se puede entender como “la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal” (Ugalde 2010, 257.) Es la facultad de darse su propia ley. Ugalde agrega que la autonomía consiste en una descentralización de funciones no sólo respecto a la administración pública, sino también de los poderes del Estado.

José Fabián Ruíz en su texto *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora* (2017), menciona que la autonomía puede ser considerada como una forma de división de poderes, sin embargo, la autonomía no debe significar independencia absoluta respecto a los órganos soberanos.

Entre los tres autores se pueden encontrar algunas coincidencias respecto a sus definiciones de autonomía, por ejemplo, Susana Pedroza y Fabián Ruíz, coinciden en que la autonomía implica una forma de división de poderes. Ahora bien, los tres autores también concuerdan en que la autonomía no es hablar de una total independencia, sino más bien de una descentralización que permita a los entes autónomos tener un trabajo de coordinación en relación con los órganos soberanos.

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

La autonomía es una característica que no poseen muchos entes que tengan relación con funciones del Estado, por lo tanto, es fundamental tener en claro lo que es la autonomía pero sobre todo lo que significa ésta en el ejercicio. La autonomía logra que las funciones llevadas a cabo tengan un proceso y resultado diferente a comparación de entes que no poseen autonomía. Para entenderlo mejor se expondrá el surgimiento de los OCA.

Los Órganos Constitucionales Autónomos son entes independientes de los órganos tradicionales del Estado, es decir, del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, así también, como de las instituciones de gobierno y de los partidos políticos. Aunque existe dicha separación, los OCA son parte del Estado y están a la par de los órganos tradicionales. Los OCA son órganos especializados y de control, las tareas que le son asignadas van desde procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales (Ruíz 2017, 99-100) entre otras diversas tareas.

El origen de los OCA nos remota a Europa a finales del siglo XIX. Fernando Serrano (2014) destaca que el nuevo constitucionalismo europeo, seguido de la Segunda Guerra Mundial, le da relevancia al concepto órgano constitucional, especialmente en el ordenamiento jurídico alemán e italiano. La expansión del concepto llegó hasta América Latina, teniendo impacto en el diseño institucional de estos países, después de haberse repensado el concepto de poder.

La clásica división de poderes, que ya se expuso en el capítulo anterior, se ha dejado de ajustar a la realidad del Estado contemporáneo, según Serrano. Por lo tanto, la aparición de estos nuevos órganos es, para algunos, un producto de un proceso de transición democrática y/o una evolución en la doctrina de la separación de poderes.

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

En el caso mexicano, la aparición de los órganos constitucionales autónomos fue producto de una creciente deslegitimación de los poderes tradicionales del Estado, particularmente de Poder Ejecutivo (Ruíz 2017, 98). Sin embargo, no es la única justificación que explica el surgimiento de los OCA, Fabián Ruíz menciona que existen otros argumentos que explican del por qué el surgimiento de estos entes.

Uno de esos es que la administración moderna demandaba órganos diferentes a los tradicionales del Estado para lograr cumplir con funciones gubernamentales que implicaban estar deslindadas de procesos de partidización y de corporativismo. La deslegitimación de la política en general, trae consigo la creación de los OCA que estarán a cargo de ciudadanos con reconocida trayectoria profesional, lo que va a aportar un trabajo técnico y especializado en su área. Dichos ciudadanos no deberán estar vinculados a partidos políticos para que de esta forma muestren imparcialidad para el resto de la opinión pública.

Para Raymundo Gil (2000), los OCA equivalen a un *ombudsman*⁵ y señala que la creación de estos es por medio de una interpretación judicial realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Así mismo, en la controversia constitucional 32/2005 la SCJN señala cuales son las características imprescindibles que componen a los OCA:

- a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- c) Deben de contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. (Controversia constitucional 32/2005.)

Por lo tanto, todo aquél ente que no cumpla con tales características no podrá ser reconocido como un órgano constitucional autónomo, es decir, si el ente no se encuentra en la Norma Suprema; si muestra relación de dependencia o subordinación con alguno de los tres poderes soberanos del Estado; si no goza de

⁵ Es un concepto que alude a “defensor del pueblo”.

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

autonomía plena para su organización interna; si no tiene autonomía presupuestal y normativa; si los miembros son impuestos directamente por un solo poder del Estado, entonces, no se puede considerar a esos entes como auténticos órganos constitucionales autónomos.

Es importante plantear el por qué los órganos constitucionales autónomos surgen en el Estado mexicano. Sí bien, ya se mencionó cuándo y dónde nace el concepto, y cuáles son las características que definen a los OCA, falta mencionar el factor político que trae consigo la creación constitucional de estos órganos en México.

Para ello se debe recordar algunos acontecimientos claves. Para la década de los 90, la deslegitimación del hasta entonces partido hegemónico, era creciente. El partido en el poder, estaba consciente de la alta probabilidad que había de que perdiera el Poder Ejecutivo, así como la pérdida de escaños y curules que tendría en el Poder Legislativo. Es por eso, que ante la aceptación de la pérdida del poder que tendría el partido en las próximas elecciones, se decide por dejar a un Poder Ejecutivo, menos supremo, es decir, restarle facultades metaconstitucionales, que por gran parte del siglo XX caracterizó al presidente en México.

Lograr llevar a cabo lo anterior, requirió pensar como no estando en el poder se podía controlar a la oposición, lo que dio resultado a la creación de órganos de vigilancia. Con estos nuevos órganos, ya no sería el presidente quien pudiese tomar una decisión de forma deliberada para cuestiones de política monetaria, ya no sería el Poder Legislativo (en su mayoría legisladores del partido en el poder) quienes pudiesen tener en opacidad los procesos que se llevan a cabo para realizar la revisión de la Cuenta Pública. En suma, crear órganos constitucionales autónomos, daba pauta a que a los Poderes clásicos se les restará facultades, otorgándose las a los nuevos órganos que realizarían las funciones asignadas de forma técnica y especializada.

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

La creación de estos entes, dejaba a un Poder Ejecutivo y a un Poder Legislativo limitados, en función a sus facultades, y también vigilados. El PRI, ante la inevitable alternancia que veía venir, aceptó la pérdida del poder, no sin antes, tomar la anterior decisión política que significó un reacomodo en el ejercicio del poder.

Para este trabajo de investigación, se optó por elegir tres de los siguientes órganos constitucionales autónomos: Banco de México (BM), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). De los cuales se expondrá, para este apartado, cuándo y cómo es que surgen los OCA anteriormente mencionados.

El Banco de México es el banco central encargado de procurar que se mantenga estable el poder adquisitivo de la moneda. Algunos autores como Eduardo Turrent (2005), Carlos Matute y Ana Luisa Hernández (2015), formulan que la autonomía en los bancos centrales es necesaria para evitar que las decisiones de estos entes, dependan de procesos coyunturales. Sin embargo, no todos los bancos centrales del mundo surgen siendo autónomos o se reforman para obtener su autonomía. Agustín Carstens afirma que: México es uno de los pocos países con bancos centrales autónomos, si es que no el único, que ha plasmado en su texto constitucional la autonomía de su banco emisor (Cartens, 2013).

Cabe destacar que, el Banco de México no siempre ha gozado de autonomía, ya que antes de 1994 formó parte de la administración pública, lo que lo colocó como un órgano dependiente a las decisiones del Poder Ejecutivo. Eduardo Turrent, es uno de los investigadores que se ha dado a la tarea de analizar las diversas etapas por las que pasó el BM hasta llegar a la etapa que el nombra como autonomía institucional pero a la que en este trabajo se alude como autonomía constitucional.

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

Algunas de las etapas que explica Turrent son, la autonomía carismática y la autonomía institucional. La primera se refiere al precedente de lo que es la segunda, es decir, la autonomía carismática fue la autonomía que no necesitó reflejarse en una reforma en el marco normativo, simplemente fue llevada a cabo por la intervención, visión y voluntad de ciertos personajes clave que fue lo que obró ese cuasi milagro que brilla en la historia monetaria de México (Turrent 2005, 58). Esa etapa fue la que algunos historiadores nombraron como *Desarrollo Estabilizador*.

Turrent menciona que la autonomía institucional tiene sus antecedentes en la Ley Orgánica del Banco de México de 1986 pero esta autonomía empieza hasta abril de 1994. La autonomía institucional es consecuencia de una reforma constitucional que adiciona un párrafo en el artículo 28, quedando de la siguiente forma:

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. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos (CPEUM 2019).

Pero, ¿qué impulsó que el Banco de México obtuviera su autonomía? ¿Qué procesos fueron los que influyeron? Para responder a estas preguntas se retomó la *Exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal (1993)*.

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

En la exposición de motivos, se menciona que el Banco de México es un banco controlado por el Gobierno Federal lo que ha ocasionado que el interés político, frecuentemente, prevalezca sobre el interés público y como consecuencia estén las inflaciones constantes que propician un ambiente de incertidumbre para encaminar la economía al desarrollo. El entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, resaltaba la importancia de separar la función de crear dinero de otras tareas del Estado (*Exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal 1993, 5*)

Si el Banco de México se le dota de autonomía, este podrá fungir incluso como un contrapeso de la administración pública, evitando posibles situaciones inficionarias, el objetivo principal del BM sería la estabilidad de los precios así como la política monetaria, plantea el ex presidente Carlos Salinas.

Dicha iniciativa que proponía darle autonomía al Banco de México, afirmaba Salinas, formaba parte de la *Reforma de Estado*, la cual consistía en proponer un nuevo arreglo entre las instituciones que lo componen para mejor proveer a la elevación del nivel de vida de los mexicanos y a una más justa y adecuada distribución de la riqueza (*Exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal 1993, 7*). El fin de lograr la autonomía del BM era moderar el crédito del banco central, así como evitar las secuelas de las inflaciones.

En suma, se puede decir que el régimen que aún se conservaba hasta finales del siglo XX, le permitía al Poder Ejecutivo tener influencia directa en el Banco de México, dando como resultado efectos negativos en la economía mexicana. La autonomía que obtuvo el BM en abril de 1994, significó un -primer- paso importante en torno al reacomodo del ejercicio del poder, ya que, el Poder Ejecutivo no intervendría más, arbitrariamente, en las tareas y decisiones que estuviesen a cargo del primer órgano constitucional autónomo: Banco de México. Tal

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

acontecimiento hizo notar el debilitamiento que se presentaba en el presidencialismo mexicano.

La autonomía del BM ha significado un beneficio para los mexicanos, en la medida que ha permitido sobrellevar las dos crisis del transcurso de los 20 años de autonomía: 1994 y 2008 (Turrent 2012,10). También, cabe destacar que la autonomía que se instaló en este ente, fue señal de que en una democracia se deben de consolidar instituciones autónomas a las que se les encargue tareas del Estado pero que no siempre pueden ser llevadas a cabo por un poder tradicional, como mantener una baja inflación y lograr una estabilidad macroeconómica.

En el caso de la Auditoría Superior de la Federación, la obtención de su autonomía se logra a partir de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en diciembre del 2000. Los antecedentes de este organismo nos llevan hasta el siglo XVII, donde, desde entonces se pensaba lo importante que era tener un órgano encargado de la fiscalización de las cuentas, en ese momento, de la Hacienda Real. Al paso de los años, ese órgano se convirtió en la Contaduría Mayor de Hacienda, el antecesor más próximo a la hoy ASF.

La Contaduría Mayor de Hacienda se encargaba de revisar la Cuenta Pública y era un órgano perteneciente al Poder Legislativo, dado que a este Poder es a quién se le encomienda la supervisión de las finanzas públicas. La Contaduría Mayor de Hacienda tenía poder de revisión sobre (Instituto de Investigación Legislativa del Senado, 15):

- a) Poder Ejecutivo,
- b) Poder Legislativo,
- c) Poder Judicial,
- d) Presidencia de la República,
- e) Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la
- f) República,
- g) Organismos descentralizados,
- h) Empresas públicas,
- i) Fideicomisos Públicos,
- j) Sector Privado,

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

- k) Empresas que establecen contratos con las dependencias gubernamentales,
- l) Empresas y organizaciones que reciben subsidios del gobierno federal.

A pesar de los entes que tenía poder de revisar la Contaduría Mayor de Hacienda, esta no gozaba de plena autonomía lo que la limitaba en caso de tener que sancionar, ya que, como se mencionó antes, la Contaduría al ser parte del Poder Legislativo terminaba siendo dependiente y subordinado a éste. Recordando el capítulo I, durante gran parte del siglo XX, en el Poder Legislativo no se presenciaba pluralidad, lo que en gran parte provocó que tal Poder no fungiera como un contrapeso al Poder Ejecutivo, como estaba previsto en la separación de poderes que se contempló en la Constitución de 1917. Hay que recordar que esto ocurría porque el Congreso en su mayoría estaba conformado por Legisladores del partido que estaba ocupando el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, existía una relación de tipo subordinada de parte del Poder Ejecutivo con el Poder legislativo, la cual impactaba directamente en tareas como las que debía llevar a cabo la Contaduría Mayor.

Fue hasta final del siglo XX y principios del siglo XXI, que se repensó la importancia de que exista un Órgano Superior de Fiscalización pero que al mismo tiempo éste poseyera autonomía de cualquier Poder soberano del Estado, puesto que, al tener la tarea de revisar y fiscalizar la cuenta pública, es necesario que su ejercicio se lleve a cabo libre de cualquier dependencia y subordinación existente.

El 14 de julio de 1999, el Constituyente Permanente reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de crear la entidad de fiscalización superior de la federación (Solares 2004, 202). Es decir, la Contaduría Mayor de Hacienda pasó a ser desplazada por la Auditoría Superior de la Federación, que es

Una entidad cuyo marco jurídico le proporciona autonomía técnica, financiera y de gestión. De esta forma se redoblan esfuerzos para obtener resultados en menos tiempo y así poder fincar responsabilidades oportunamente, a fin de que las irregularidades que se cometan no queden en simples recomendaciones. Éste es uno de los objetivos fundamentales de la revisión y fiscalización de la cuenta de la hacienda pública federal (Solares 2004, 203).

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

El Poder Legislativo como encargado de revisar la Cuenta Pública, se apoyará de la ASF para que sea quien lleve a cabo la revisión de ésta, la innovación importante que goza la ASF, es que tiene autonomía en el ejercicio de su tarea encomendada, así como la posibilidad de promover juicios penales ante irregularidades, lo que termina eliminando la limitación de sancionar que se ha mencionado anteriormente.

Manuel Solares, expone cuales son los supuestos normativos y de interpretación que hacen de la Auditoría Superior de la Federación como órgano constitucional autónomo, algunos de ellos son (Solares 2004, 200-201)

- I. La situación jurídica que actualmente corresponde a la entidad, en el ámbito constitucional y legal, debe ser examinada a la luz de lo dispuesto por los artículos transitorios del decreto que la creó, y no solamente con base en el contenido sustantivo de las reformas a los artículos 73, fracción XXIV, 74, II, III y IV, 73 y 79 de la ley fundamental.
- II. Si bien la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para “vigilar... el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor”, quedó restringida a “coordinar y evaluar” ese desempeño, una vez que las atribuciones correlativas fueron asumidas a plenitud por la entidad, no es menos cierto que la Cámara podrá hacerlo “en los términos que disponga la ley”, sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión que reconoció a la nueva Auditoría Superior de la Federación, es decir con la categoría de órgano constitucional autónomo.
- III. Lo anterior significa que definir el contenido y los alcances de la “coordinación y evaluación” que lleve a cabo la Cámara de Diputados, es facultad expresa del Congreso de la Unión, la cual puede ejercer sólo en el marco de los límites establecidos por el artículo 74, fracción II, y por el artículo 79, ya que la Ley Superior de Fiscalización de la Federación, aparte de reglamentar dichos preceptos constitucionales los acota en el sentido de respetar la autonomía de la entidad superior.

Por mencionar algunos de los supuestos normativos y de interpretación.

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

Por el lado técnico, de contrapesos, de eficacia y eficiencia, era evidente la necesidad de dotar de autonomía al órgano encargado de la fiscalización. Para el SENADO, la reforma que crea a la ASF como un órgano constitucional autónomo, es parte de la Agenda para la Reforma de Estado, que trae consigo el objetivo de crear una auténtica e imparcial instancia superior de revisión y auditoría de los diversos Poderes de la Unión y de los organismos con autonomía constitucional (Instituto de Investigación Legislativa del Senado s.f. 2).

Mientras que para Solares, la creación de un ente como la ASF es un paso a la claridad, transparencia y participación ciudadana para acercar las tareas de gobierno al mexicano común (Solares 2004, 204). También destaca que la formación de instituciones especializadas y autónomas como Órgano Superior de Fiscalización, son el resultado de la globalización, así como de los desafíos de los escenarios nacionales e internacionales (Solares 2004, 204).

Exponer cuándo y cómo se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), nos lleva al año de 1977, cuando entraba en debate el derecho de acceso a la información y fue en ese mismo año que se reforma el artículo 6° constitucional. Al reconocer el derecho de acceso a la información, no se contempló las implicaciones que conllevaba tal acción, ya que, dicha reforma no bastaría, sino existía un mecanismo que hiciera efectivo dicho derecho (Kurczyn 2015).

En el año 2002, el Congreso de la Unión llega al acuerdo de crear la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y surge el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que era el órgano supervisor y garante del derecho de acceso a la información pública, fue previsto como un órgano descentralizado no sectorizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, presupuestaria y de decisión (Kurczyn, 2015).

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

Se debe destacar que el IFAI no se creó como un órgano autónomo a pesar de que se sugería la necesidad de que lo fuera. Patricia Kurczyn, señala que el IFAI no logró su autonomía, simplemente porque se hubiese podido retrasar el proceso legislativo de aprobación de la LFTAIPG. Aunque también, se debe de considerar que no se crea como un órgano autónomo, ya que eso significaría tener un órgano de vigilancia, que causaría incomodidad, específicamente a los que fuesen sujetos obligados. La reforma del 2009 trajo modificaciones importantes a la institución, en primer lugar; se modifica el artículo 16 constitucional, que implicó el reconocimiento al derecho a la protección de datos personales, en segundo lugar; se crea la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y por último, se modifica el nombre: “Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales” y con ello se amplía las atribuciones y facultades del IFAI. El IFAI, tenía a su cargo tareas tan importantes como el garantizar el tener acceso a dos derechos fundamentales: 1) acceso a la información pública, y 2) protección de datos personales. Fue por ello, que después de la reforma del 2009, entra nuevamente en terreno de discusión la necesidad de que el IFAI se convirtiese en órgano constitucional autónomo.

Académicos como José Antonio Caballero, Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, Sergio López Ayllón, José Roldán Xopa, Pedro Salazar Ugarte expusieron las implicaciones que conllevaría dotar de autonomía a tal ente. Entre esas destacaban que a autonomía constitucional lograría evitar la intromisión del poder político, lo que significaría una evolución institucional para el IFAI. Dadas las tareas que le habían sido a este organismo se requería total objetividad, imparcialidad e independencia en sus decisiones.

Hasta antes del 2014, el organismo encargado de realizar las tareas ya antes mencionadas, era dependiente del Poder Ejecutivo, lo que provocaba poner en duda constante el trabajo del IFAI. La reforma en materia de transparencia del 2014 fue la que logró, por fin, dotar de autonomía al organismo que pasó a ser nombrado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

Personales, el cambio de federal a nacional revela la modificación en su naturaleza jurídica ahora constitucionalmente autónoma y con atribuciones determinadas a nivel nacional (Kurczyn 2015).

El 4 de mayo del 2015 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT). Con esto se puede decir que la creación del INAI fue producto de la necesidad de independizar a tal ente de la administración pública y de cualquier otro Poder de la Unión. Las tareas que le han sido encomendadas necesitan ser llevadas a cabo lejos de cualquier manipulación, la autonomía del INAI significa un fortalecimiento al derecho de acceso a la información pública y al de derecho protección de datos personales.

Finalmente, como se pudo analizar, el surgimiento de cada órgano constitucional autónomo, ya sea el BM, la ASF o el INAI se dio en distintos tiempos pero con un mismo propósito, quitarle atribuciones al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo, según sea el caso. Con la intención de que las tareas que hayan sido encomendadas a los OCA pudiesen llevarse a cabo sin la intervención arbitraria de alguno de los poderes tradicionales.

La autonomía constitucional otorgada a estos entes, significó una evolución en la doctrina de la separación de poderes, en la medida que la condición de estos órganos los coloca como un poder independiente a los poderes soberanos del Estado y a su vez se colocan como un contrapeso a éstos. Cabe destacar que la autonomía tiene una función política que permite, en este caso, que los OCA puedan actuar con total independencia e imparcialidad al no estar sujetos de forma dependiente o subordinada a los Poderes del Estado. La relevancia de sus tareas y decisiones es reconocida a nivel constitucional, lo que los posiciona al mismo nivel del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

El origen de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano

Como ya se expuso anteriormente, las tareas asignadas a los OCA son de carácter técnico que el Estado difícilmente, dadas las condiciones, puede tener a cargo, por ello surge la necesidad de la creación de estos órganos especializados con la característica que los distingue de otros órganos: autonomía. Tal característica es importante, ya que como se expuso, la autonomía les permite a los órganos que realicen las funciones que les fueron asignadas plenamente, sin la intervención de un Poder de Estado y a la vez los OCA muestren al exterior imparcialidad en la realización de sus funciones.

Hasta aquí se logró exponer lo que es la autonomía, la aparición de los órganos que fueron antecesores de los órganos constitucionales autónomos y lo sustancial que era que se dotará de autonomía al BM, a la ASF y al INAI, ya que como se pudo leer la autonomía le da un giro total en el entendimiento de estos organismos.

2.2 La relación de los órganos constitucionales autónomos con los tres poderes

En este apartado se expondrá, cuáles son las funciones que le pertenecen al Banco de México, a la Auditoría Superior de la Federación y al Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y que antes fueron sustraídas de los poderes clásicos del Estado. Teniendo en cuenta lo anterior, se explicará cómo se han entablado las relaciones entre los OCA y los poderes clásicos, y así mismo, mostrar la relación de coordinación que existe entre estos.

En el apartado anterior, de manera breve se expuso cuáles son las tareas que cumplen el BM, ASF y el INAI, así como la exigencia de que se volvieran autónomos tales entes para realizar sus tareas. En gran parte fue necesario porque originalmente, eran funciones que les pertenecían alguno de los poderes soberanos del Estado y la forma de que dejaran de intervenir en la realización de las funciones, era dotando de autonomía constitucional dichos órganos.

En el caso del Banco de México, según la Ley del Banco de México, en el Capítulo I De la naturaleza, las finalidades y las funciones, se tiene como objetivo principal: proveer a la economía del país de moneda nacional, así como procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda y promover el desarrollo del sistema financiero (Ley del Banco de México). En ese mismo capítulo, se le reconoce al BM como una persona de derecho público con carácter autónomo.

Antes de la reforma de 1994 que le otorga autonomía al BM, Pedro Salazar (2017) señala que mediante la Secretaría de Hacienda, el Poder Ejecutivo era la autoridad facultada para dirigir y orientar las actividades principales del Banco (Salazar 2017, 113). No obstante, la reforma trajo consigo una consecuencia que impactó directamente al presidencialismo mexicano, ya que, no sería más una facultad del Poder Ejecutivo intervenir en la política económica nacional. La reforma dejaba un presidente menos supremo y más vigilado, en este caso por un OCA.

La relación de los órganos constitucionales autónomos con los tres poderes

En cuanto a la Auditoría Superior de la Federación, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), en el Título Primero, Disposiciones Generales, determina que la ASF es un órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y que estará a su cargo:

Fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones. (LFRCF)

Hay que recordar que en el apartado anterior se mencionó que la tarea de fiscalizar la Cuenta Pública, desde su origen, no fue una tarea que se llevará a cabo con autonomía, hasta principios del siglo XXI, que se reforman los artículos 74, fracciones II y VI y 79 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con el objetivo de sustraerle la facultad al Poder Legislativo de fiscalizar la Cuenta Pública. Es decir, si bien el Poder Legislativo debe de revisar la Cuenta Pública, ahora lo hará por medio de la ASF gozando esta de autonomía. Con el fin de impedir opacidad y transparentar el uso de los recursos públicos.

Respecto al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se menciona en el artículo 3: Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: fracción XIII. Instituto: El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (LGTAIP).

En otras palabras, es el INAI el 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 (CPEUM).

La relación de los órganos constitucionales autónomos con los tres poderes

La autonomía que recibió el órgano encargado del acceso a la información y protección de datos personales, fue el resultado de un proceso de sustracción de facultades que en un momento perteneció a la esfera de facultades del Poder Ejecutivo. Al ser un órgano que cuenta con autonomía constitucional plena, resalta Salazar que el INAI ejerce sus potestades ante el Poder Ejecutivo y ante los demás OCA (Salazar 2017, 143).

El fortalecimiento que caracterizó al Poder Ejecutivo en buena parte del siglo XX, se explica por la posesión de facultades que hoy son del BM y el INAI, mismas que son realizadas sin intervención alguna del Poder Ejecutivo, gracias a la autonomía que se le otorgó a estos entes. Mientras que, las hoy facultades de la ASF, estuvieron a cargo exclusivamente del Poder Legislativo, que para esos años fue un Congreso ausente de pluralidad partidista, no permitía verse imparcialmente la revisión de la Cuenta Pública. La consecuencia del surgimiento de estos OCA fue hacer del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, Poderes menos omnipresentes en tareas que no realizaban de manera imparcial y objetiva. Con estos cambios poco a poco, se dejaría de percibir a un presidente supremo y a un Congreso al servicio del Ejecutivo, esto último en parte, por la alternancia en el año 2000 en el Poder Ejecutivo y también, por la pluralidad obtenida en el Congreso desde 1997.

A pesar del otorgamiento de autonomía que se le dio a estos OCA, eso no implicó que no existiera algún tipo de relación con los Poderes del Estado. Se tenía que entablar relación de coordinación por dos motivos: 1) cualquier otro tipo de relación que no fuera de coordinación violaría el principio de autonomía que caracteriza a los órganos constitucionales autónomos, y 2) las facultades que le han sido otorgadas esos entes forman parte de las tareas del Estado y por lo tanto los poderes soberanos del Estado, deben estar relacionados con lo que hacen los OCA.

Para mostrar la relación de coordinación que existe entre los OCA y los Poderes tradicionales, se consideró conveniente retomar la base constitucional y la base legal. La intención es identificar en que momentos se refleja la relación de coordinación entre los OCA y los Poderes del Estado.

La relación de los órganos constitucionales autónomos con los tres poderes

Banco de México

El Banco de México tiene su base constitucional en el artículo 28 y su base legal es la Ley del Banco de México.

En el mecanismo de designación de los miembros de la Junta de Gobierno del BM, interviene el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, o en su caso, la Comisión Permanente. La Junta de Gobierno está integrada por cinco miembros, uno que será el Gobernador del Banco y el resto denominados Subgobernadores. Los requisitos necesarios para poder obtener los cargos los prevé la Ley del Banco de México en el Capítulo VI Del Gobierno y la Vigilancia. También, éste especifica que los miembros de la Junta de Gobierno deben de abstenerse a participar con la representación del Banco en actos políticos partidistas (LBM).

La duración del cargo de los miembros de la Junta de Gobierno es distinto según su cargo:

El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez. (LBM, art. 40.)

Como ya se ha visto, al BM se le otorga una tarea que es importante para el Estado, que es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda. Por lo tanto, las facultades y decisiones del BM no pueden estar aisladas del conocimiento de los Poderes del Estado, prueba de ello es lo siguiente.

La relación de los órganos constitucionales autónomos con los tres poderes

Por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Secretario y el Subsecretario pueden asistir a las sesiones que tenga la Junta de Gobierno del BM, tendrán voz más no voto. Este punto refleja la autonomía del BM al poder decidir sin la intervención de una secretaría de Estado y a su vez como ésta tiene conocimiento de los asuntos que trata la Junta de Gobierno.

El Banco de México tendrá un auditor externo que mediante un proceso de selección por parte del Secretario de SHCP y con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. El auditor externo deberá enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física (LBM Art. 50).

El Gobernador del BM es el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal, prueba de ello es que el Gobernador rendirá informes sobre las políticas del Banco cuando lo solicite alguna de las Cámaras del Congreso. Según los tiempos que prevea la LBM, el Banco deberá de enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión una exposición sobre la política monetaria, un informe sobre la inflación, la evolución económica e indicadores económicos del país.

El BM será el asesor del Gobierno Federal en materia económica y financiera, y el encargado de otorgarle crédito. Para ello será la Junta de Gobierno quién se encargará de resolver dicho otorgamiento. Se puede entender que el BM vino a poner orden en materia económica, impidiendo que –como antes de la década de los 90- el Presidente tomará decisiones en política monetaria, regularmente a favor de sus intereses y que ello ocasionara escenarios catastróficos, llamados inflaciones. Con la obtención de la autonomía del Banco central, se logró restarle una facultad que el mismo Ejecutivo se había otorgado y con ello se tiene como resultado un Poder Ejecutivo más limitado en cuestiones de decisiones económicas, pues como ya se expuso, será con la ayuda –técnica y especializada- del BM que se decidirá la política monetaria del país.

La relación de los órganos constitucionales autónomos con los tres poderes

Auditoría Superior de la Federación

La base constitucional de la Auditoría Superior de la Federación se encuentra en los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79, mientras que su base legal es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

La Comisión de Vigilancia de la ASF será la encargada de formular la convocatoria pública para conformar la terna que se presentará en pleno para que de ésta surja el titular de la ASF. Los requisitos para ser considerados a obtener el cargo deben de tener una experiencia de siete años en actividades o funciones relacionadas con el control y fiscalización del gasto público, política presupuestaria; evaluación del gasto público, del desempeño y de políticas públicas; administración financiera, o manejo de recursos (LFRCF).

El titular será designado por la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. La duración del cargo constará de ocho años y podrá ser nombrado nuevamente sólo por una vez más. Únicamente podrá ser removido de su cargo por lo que prevea la Ley. El titular de la ASF representa a la misma ante las entidades fiscalizadas, elabora el proyecto anual de la ASF y administra los bienes y recursos a cargo de este ente. Los auditores especiales son el apoyo que tendrá el titular para poder llevar a cabo el cumplimiento de sus funciones. Es importante, que durante el ejercicio de su cargo no formen parte de algún partido político, tengan participación en actos políticos, así como hacer propaganda política (LFRCF, art. 92.)

La ASF al ser la encargada de revisar la Cuenta Pública, debe de mantener una constante relación con el Poder Legislativo, ya que ,en principio es tarea de este poder, sin embargo, como ya se ha visto la ASF es el medio por el que el Poder Legislativo cumple con tal tarea.

La relación de los órganos constitucionales autónomos con los tres poderes

Muestra de lo anterior, es que la Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la ASF por medio de procesos específicos que señale la legislación. No obstante, es la misma legislación que le permite a la ASF actuar autónomamente para llevar a cabo las facultades asignadas.

Según la LFRCF la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar:

Las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones (Art. 1, fracción IV).

Para cumplir con la fiscalización la ASF, debe de tener el apoyo de los entes públicos que le faciliten llevar a cabo su ejercicio. En caso de que la información recibida por parte de los sujetos a fiscalización sea falsa, deberán ser sancionados penalmente. Una característica relevante que tiene la ASF, es que puede imponer sanciones según lo previsto en la ley. También, derivado del ejercicio de fiscalización realizada por la ASF puede emitir: 1) Acciones y previsiones y 2) Recomendaciones.

La Comisión, perteneciente a la Cámara de Diputados, a través de la Unidad, vigilará al titular de la ASF y también, que se cumplan las funciones que le fueron asignadas a la ASF. La presentación de la Cuenta Pública y los informes individuales realizados por la ASF tendrán que ser entregados a la Cámara de Diputados en los tiempos que establecidos en la legislación.

Con la autonomía otorgada a la ASF, es claro que el Poder Legislativo no podrá intervenir de manera deliberada, lo que asegura que la ASF pueda actuar objetivamente en el cumplimiento de su tarea. Esto ayuda a percibir que los sujetos obligados –caso específico Poder Ejecutivo-, sea auditado de manera imparcial y sobretodo, sea transparente el proceso llevado a cabo, así como los resultados que sean emitidos por la ASF. La autonomía de este OCA deja al descubierto al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, en otras palabras, los mantiene vigilados.

La relación de los órganos constitucionales autónomos con los tres poderes

Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

La base constitucional del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales está en el artículo 6 y su base legal es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP).

En el artículo 6 de la CPEUM, se menciona que: 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 (CPEUM, Art. 6.) Para garantizar el derecho al acceso a la información y protección de datos personales, se considera como órgano garante al INAI.

El nombramiento de sus integrantes, estará conformado por siete Comisionados. Es en la Cámara de Senadores donde se someterá a voto la elección de los Comisionados, para ello se requerirá el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes. Previamente, los aspirantes a ser Comisionados deben de poseer una buena reputación recordando que el cargo que aspiran debe de gozar de una imagen de confiabilidad y transparencia.

La duración del cargo constará de siete años sin oportunidad de reelección. Entre los mismos comisionados elegirán al Comisionado Presidente, quién será el representante legal del INAI. Su cargo durará tres años con posibilidad de reelección por un periodo igual. Es el Comisionado Presidente quién deberá dar un informe anual a la Cámara de Senadores.

El Estado debe de garantizar el derecho al acceso a la información y protección de datos, no obstante, será por medio del INAI que se lleve a cabo la garantía de tal derecho. La información debe de ser pública de todo aquel sujeto que ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal. La ley considera como sujetos obligados a: 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, recalcando que ejerza recursos públicos.

La relación de los órganos constitucionales autónomos con los tres poderes

Los sujetos obligados deben de cumplir con las obligaciones, responsabilidades y procedimientos que están establecidos en la LFTAIP. También deben de atender las recomendaciones que sean señaladas por el INAI. Los sujetos obligados tienen que difundir información que es pública y así mismo, proteger la información clasificada. Se debe destacar que los sujetos obligados tienen a su cargo distintas funciones y muchas de ellas funciones técnicas especializadas, por lo mismo, se requiere que la información que emitan tenga un lenguaje sencillo para quién lo solicite. (LFTAIP).

Para términos de este apartado se mencionará algunos aspectos de los sujetos obligados como el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el Poder Judicial que deben de cumplir para trabajar en coordinación con el INAI. Los sujetos obligados del Poder Ejecutivo deben de hacer pública su información y actualizarla, por ejemplo, con las cuestiones de: las fuerzas armadas, en materia hacendaria, en materia de población, en materia de política exterior, en materia del medio ambiente y recursos naturales, en materia económica, en materia de salud, por mencionar algunas (LFTAIP, Art. 69).

En el caso de los sujetos obligados del Poder Legislativo poner en disposición así como actualizar la siguiente información: Agenda Legislativa, Gaceta Parlamentaria, Orden del Día, las leyes, decretos y acuerdos aprobados, la asistencia de las sesiones del Pleno y de las Comisiones, y Comités, por mencionar algunas (LFTAIP, Art. 70).

Los sujetos obligados del Poder Judicial deben de hacer pública y actualizar la información en: Las versiones estenográficas, los audios y las videograbaciones de las sesiones públicas, sobre los procedimientos de ratificación, las resoluciones que impongan sanciones disciplinarias a los integrantes del Poder Judicial, por mencionar algunos (LFTAIP Art. 71).

La relación de los órganos constitucionales autónomos con los tres poderes

El que los sujetos obligados pongan a disposición del público la información, es una obligación que tienen que cumplir, sin embargo, para lograr llevar a cabo efectivamente el proceso que se requiere para brindar la información, los sujetos obligados tendrán el apoyo del INAI. Se dará por medio de políticas que impulsen la transparencia, también tendrán como guía la LFTAIP.

Todo aquel sujeto obligado deberá atender las recomendaciones emitidas por el INAI, con el fin de lograr que la información que sea publicada tenga una mayor calidad. El INAI tiene la facultad de imponer, según sea el caso: amonestación pública o multa -como lo especifique la ley-. La LFTAIP, estima cuales son los motivos de sanción. Las sanciones de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos.

El otorgamiento de la autonomía del INAI, le permite poder llevar a cabo su principal función sin tener que omitir la objetividad en el proceso. Al Poder Ejecutivo, no se le podría confiar la función que trata el INAI, primero; porque es un sujeto obligado que no se puede evaluar así mismo y en segundo; por la simple razón de la desconfianza que ocasionaría a la opinión pública por la percepción de la ausencia de transparencia e imparcialidad. La autonomía del INAI le permite poder emitir recomendaciones o en su caso sanciones a los sujetos obligados -sin tener que verse limitado- con el fin de corregir las fallas que estos presenten, situación que no sería posible si este órgano careciera de autonomía.

Finalmente, en este apartado se expuso principalmente: 1) de que poder tradicional se sustrajo las tareas, hoy ejercidas por un órgano constitucional autónomo, y 2) la relación de coordinación que existe entre los OCA y los poderes soberanos del Estado.

La relación de los órganos constitucionales autónomos con los tres poderes

Por su naturaleza, los OCA trabajan en coordinación con los Poderes del Estado, lo que refleja transparencia y descentralización de las funciones adjudicadas a los OCA. Las funciones llevadas a cabo por estos órganos son de vital trascendencia para el Estado y por lo tanto la importancia de mantener al tanto a los Poderes soberanos de lo que se realice en la materia.

En suma, los OCA han logrado que el cumplimiento de las funciones que antes le correspondían al Estado sean ahora llevadas a cabo por entes imparciales y transparentes. Esto ha ocasionado que el Poder Ejecutivo ya no sea omnipresente en el proceso de la realización de las funciones que cumplen los OCA y a su vez que no tenga más facultades metaconstitucionales que por muchos años caracterizó al presidente mexicano. Por otro lado, en el Poder Legislativo, la alternancia que ha sumado pluralidad al Congreso, también ha permitido, no tener más un Legislativo al servicio del Ejecutivo. Los OCA se han convertido en órganos de control y de vigilancia para los Poderes tradicionales del Estado

Capítulo 3. Autonomía y función de los órganos constitucionales autónomos

Los órganos constitucionales autónomos, tienen características que los distinguen de algún otro tipo de órgano, entre ellas se identifican: la autonomía política-jurídica y administrativa, autonomía financiera, función como transparencia y función como descentralización. Para entender cómo es que estas características forman parte de los OCA, fue necesario establecer dimensiones que reflejen dichas características.

Las dimensiones que se establecieron fueron las siguientes; mecanismos de asignación para los miembros de los OCA, requisitos para los miembros, duración del cargo, el enlace que se tiene para atender las recomendaciones o en su caso, sanciones que pueda emitir los OCA a los Poderes del Estado y la relación de coordinación que existe entre los OCA y los Poderes de Estado.

Se decidió optar por estas dimensiones porque en un principio, es sabido que el origen de asignación de los integrantes de los OCA, carecen de democracia de origen pero la elección de éstos no se hace de forma arbitraria, pues obedece a un proceso específico que debe de reflejar una ausencia de influencia de interés. Para ser integrante, es fundamental no tener nexos partidistas que provoquen opacidad para obtener el cargo. La duración en el cargo es diferente a los cargos públicos, con el fin de no coincidir. El enlace, es el proceso donde se refleja una relación mediadora entre los OCA y los Poderes del Estado. Mientras que la relación de coordinación, es indispensable para poder hablar de autonomía por parte de los OCA y de los Poderes del Estado, la coordinación particularmente se observará en la realización de tareas en conjunto entre los OCA y los Poderes del Estado.

Ahora bien, las características de los OCA y dimensiones, tienen una correlación con los Poderes soberanos del Estado. En los siguientes apartados se expondrá lo anterior con cada OCA: Banco de México, Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

3.1 Autonomía política-jurídica y administrativa

Para términos de este apartado se comenzará con una exposición de lo que se ha entendido como autonomía política-jurídica y administrativa según distintos estudiosos del tema. Para relacionar la autonomía política-jurídica y administrativa con los órganos constitucionales autónomos se utilizarán las siguientes dimensiones: a) mecanismos de asignación, b) requisitos para ser miembro, c) duración del cargo, d) enlace y e) coordinación. Dichas dimensiones derivan de un trabajo en conjunto de los OCA con los Poderes tradicionales del Estado, punto que será desarrollado más adelante.

La autonomía política-jurídica es una característica que define en buena parte a los órganos constitucionales autónomos, es por ello que se retoman algunas definiciones que se han hecho en torno a esta característica. Es importante tomar en cuenta la siguiente consideración, algunos autores como, Jaime Cárdenas (2016), Ugalde Calderón (2010) y José Fabián Ruíz (2017), segregan este tipo de autonomía, es decir, definen autonomía política y autonomía normativa. No obstante Susana Pedroza (2002) omite tal segregación y formula una definición de autonomía política-jurídica.

La autonomía política-jurídica, según Susana Pedroza, es la capacidad de crear normas jurídicas sin la participación del órgano estatal (Pedroza 2002, 179). Teniendo en consideración la segregación del concepto, Jaime Cárdenas menciona que la autonomía política es la calidad que define a un órgano por cumplir con sus funciones de manera independiente, sin sujeción a otro órgano y que la normatividad le otorgue el carácter de la máxima autoridad en la materia (Cárdenas 2016, 29).

Ugalde se refiere a autonomía técnica, lo que para términos de este trabajo es autonomía política. La autonomía técnica Ugalde la define como la capacidad de decidir en los asuntos de sus tareas asignadas mediante procedimientos especializados (Ugalde 2010, 258). De igual forma, José Fabián Ruíz se refiere como autonomía técnica y define que esta es la capacidad de regularse a sí mismos

Autonomía política-jurídica y administrativa

(Ruíz 2017,88). Dadas las definiciones que cada autor formuló, se puede observar que existen algunas coincidencias entre estas, es decir, la mayoría de ellos concuerdan en que la autonomía política, refleja la no intervención de algún órgano estatal lo que le permite al OCA lograr una libre actuación con el sustento normativo. Así mismo las tareas por cumplir se realizan de forma especializada.

Por autonomía jurídica, Cárdenas define que es la capacidad del órgano para autodeterminarse reglamentariamente (Cárdenas 2016, 29). Filiberto Ugalde y José Fabián Ruíz, hacen uso del término como autonomía normativa. Ugalde menciona que es la facultad de emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos, y en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas (Ugalde 2010, 258). La autonomía normativa para Ruíz es la posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas (Ruíz 2017, 88). Se puede entender que la autonomía jurídica es aquella que indica que el OCA goza de independencia para crear su reglamentación interna y regirse bajo esta.

La autonomía administrativa, Susana Pedroza la define como la capacidad de organizarse internamente y administrarse por sí mismo (Pedroza 2002, 179). Jaime Cárdenas coincide en que el órgano que goce de tal autonomía, podrá establecer sus propios parámetros de organización interna para llevar a cabo las tareas que estén a su cargo (Cárdenas 2016, 29). Filiberto Ugalde, agrega que la autonomía administrativa, es la independencia de acción entre órganos u organismo públicos. También, que jerárquicamente no dependen de otro poder (Ugalde 2010, 258).

La definición que formula José Fabián Ruíz, incluye a la autonomía financiera, de la que se expondrá más adelante. Él define que la autonomía financiera y administrativa es el establecimiento de un sistema detallado de relaciones y de controles que la relacionen con otros órganos gubernamentales (Ruíz 2017, 89).

Autonomía política-jurídica y administrativa

En suma, se puede decir que la autonomía administrativa es cuando el órgano puede organizarse internamente, sin la intervención de otro poder, lo que le permite tomar las decisiones necesarias para cumplir las tareas asignadas al OCA. A continuación, se expondrá la relación entre autonomía administrativa y las siguientes dimensiones: a) requisitos para los miembros y b) enlace.

Después de haber expuesto las definiciones de autonomía política y autonomía jurídica y autonomía administrativa, sigue exponer la relación que tienen estas tres características –autonomía política, jurídica y administrativa- con las dimensiones de: a) mecanismos de asignación, b) requisitos para ser miembro, c) duración del cargo, d) enlace y e) coordinación.

Los mecanismos de asignación de los OCA seleccionados, guardan una correlación con la autonomía política-jurídica y administrativa, ya que, siguiendo la definición dada de ésta sumado a cómo se da la asignación de los miembros de los OCA, se puede observar el cumplimiento de la autonomía política-jurídica y administrativa.

Dentro de cada órgano constitucional autónomo, se encuentra el máximo órgano interno que llevará a cabo las funciones asignadas a los OCA. En el BM es la Junta de Gobierno, en la ASF es el auditor y en el INAI es el Pleno, compuesto por seis Comisionados y un Comisionado Presidente. Si bien, en principio el mecanismo de asignación de estos órganos internos obedece a un procedimiento legal previsto en la base constitucional, el cómo se organicen ya dentro de los OCA los miembros, dependerá de la base legal de cada uno.

En el caso del BM su base legal es la Ley del Banco de México (LBM), para la ASF es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) y para el INAI es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sus bases legales de cada OCA les permiten organizarse normativamente sin la intervención del algún órgano estatal, lo que refleja autonomía jurídica de los OCA mencionados.

Autonomía política-jurídica y administrativa

La actuación de la Junta de Gobierno, del Auditor y del Pleno dentro y fuera de los OCA, se apega a las normas internas de cada órgano sin la intervención de algún otro u otros órganos estatales. A pesar de que en el mecanismo de asignación haya intervenido -generalmente- el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, esto no les permite intervenir en la toma de decisiones que lleve a cabo cada máximo órgano interno de los OCA.

Los requisitos para ser miembro se relacionan con la característica de autonomía administrativa porque la normatividad interna del BM, de la ASF y del INAI, les da la libertad a éstos de organizarse como mejor les funcione y eso implica decidir cuáles son los requerimientos que necesitaran los aspirantes a ser miembros para cumplir con las funciones técnicas y especializadas que les han sido encomendadas. Esta dimensión nos permite observar como la autonomía administrativa no se da sin la autonomía jurídica, dado que no se podría explicar la organización interna de un OCA sin tener una normatividad interna que evita las posibles intervenciones de entes ajenos.

La duración del cargo se correlaciona con la autonomía política de los OCA, dado que el tiempo en el que estarán en el cargo, la Junta de Gobierno, el Auditor y el Pleno, no coincide con el tiempo que duran los cargos públicos, especialmente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Esto sucede en parte porque son – generalmente- estos dos Poderes los que intervienen en la selección de los miembros de los OCA y para evitar agradecimientos o deudas políticas por la obtención del cargo, que probablemente llevarían a los OCA a una sujeción de estos Poderes, se decide que no coincida la duración del cargo de los órganos constitucionales autónomos con los Poderes del Estado.

Eso permite que el tiempo que duren en el cargo la Junta de Gobierno, el auditor y los comisionados puedan llevar a cabo la realización de sus tareas sin la intervención política de un órgano estatal.

Autonomía política-jurídica y administrativa

En la base legal de cada OCA, se menciona quién representa al mismo. Para el BM es el Gobernador, en la ASF es el Auditor y en el INAI es el Comisionado presidente. Estos miembros son el enlace entre OCA, Poderes de Estado y otros órganos que puedan sumarse. El enlace presenta una relación con la autonomía política y la autonomía administrativa. Con la autonomía política muestra relación porque independientemente de la libertad de actuación que tienen los OCA para la toma de las decisiones de las tareas que le han sido asignadas, requieren ser comunicadas y algunas veces explicadas a los Poderes del Estado por el hecho – como se ha mencionado antes- de la importancia que tienen estas tareas para el funcionamiento del Estado.

La autonomía administrativa tiene relación con la dimensión de enlace ya que a pesar de que el BM, la ASF y el INAI por poseer autonomía administrativa puedan organizarse libremente, esto no es impedimento para que los entes con quien tienen que entablar relación de enlace, tengan el conocimiento de cómo internamente los OCA funcionan para la realización de sus tareas. Es decir, se tiene el conocimiento de cómo está compuesta la jerarquía de cada OCA por parte de entes ajenos a estos y al mismo tiempo se ejerce una supervisión de la aplicación de los recursos que se les son otorgados a los OCA para su funcionamiento.

Finalmente, la coordinación que se da entre los OCA y los Poderes del Estado, muestra una relación con la autonomía política-jurídica porque en primera instancia es la base legal que establece las pautas en las que se dará la relación de coordinación entre OCA y Poderes de Estado. Cada órgano constitucional autónomo al poseer autonomía política, goza de la libertad –la que según marque la normatividad interna de cada uno- de tomar las decisiones mediante procedimientos especializados sin el mandato de un Poder de Estado pero sí con el apoyo que sea requerido para el cumplimiento de las funciones de los OCA.

3.2 Autonomía financiera

Como en los apartados anteriores, se comenzará con la definición de lo qué es la autonomía financiera. Para relacionar este tipo de autonomía, de los OCA, la dimensión que se decidió utilizar es enlace. Dicha dimensión deriva de un trabajo en conjunto de los OCA con los Poderes tradicionales del Estado.

Caso distinto a los anteriores, en las definiciones que dan los diferentes autores, se podrá identificar que no hay una clara coincidencia entre éstas. Para Pedroza la autonomía financiera es cuando los órganos, determinan sus materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo (Pedroza 2002, 179). Mientras que para Cárdenas la autonomía financiera significa que el presupuesto no esté determinado por ley secundaria, o sea por convenciones políticas de momentos, sino por una decisión constitucional, eso garantiza su independencia económica del órgano” (Cárdenas 2016, 25).

En el caso de la definición de Filiberto Ugalde, la autonomía financiera es la facultad que tienen los mismo órganos, de definir y proponer sus propios presupuestos y de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines (Ugalde 2010, 258). Agrega que la autonomía financiera consiste en la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer su presupuesto, así como estar en posibilidad de generar recursos propios, como los derechos que cobre por prestaciones de servicios individualizados; por ejemplo, la expedición de copias o la formulación de proyectos de investigación (Ugalde 2010, 258).

José Fabián Ruíz, define a la autonomía financiera como el establecimiento de un sistema detallado de relaciones y de controles que la relacionen con otros órganos gubernamentales (Ruíz 2017, 89). Con el conocimiento de las distintas definiciones se puede decir que la autonomía financiera es la facultad que tiene un órgano hacer un plan de presupuesto para presentarlo ante los entes correspondientes y hacer uso de este previamente, asignado sin condiciones políticas, que le permita cumplir las funciones asignadas al OCA.

Autonomía financiera

Dadas las definiciones de autonomía financiera, ahora se expondrá la relación que tiene con la dimensión de enlace.

En la CPEUM en el artículo 74, fracción IV, se menciona que entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados está aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual será enviado por el Ejecutivo Federal. Antes de la aprobación, la Cámara tendrá que hacer un examen, discutir e incluso modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo.

Se menciona lo anterior porque, cabe destacar que el presupuesto ejercido por el Banco de México, la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es parte del Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo que evidencia que por una parte, la formulación de este Presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo, sin embargo, debe de tener la aprobación del Poder Legislativo, particularmente la Cámara de Diputados. Como se puede entender el Presupuesto de Egresos de la Federación no es una decisión deliberada por parte del Ejecutivo.

Parte de la autonomía financiera es que los OCA puedan presentar su proyecto de presupuesto de egresos ante el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, y éste sea considerado, lo que significa que la presentación de ese proyecto pueda someterse a ajustes que sean necesarios para el Presupuesto de Egresos de la Federación o bien, sea aceptado tal y como se presentó. En el caso del Banco de México, previsto por la Ley del Banco de México, se enviará al Poder Ejecutivo y al Congreso de la Unión el informe sobre el presupuesto del BM.

La elaboración y aprobación del Presupuesto del Banco de México se realiza con base en los indicadores macroeconómicos establecidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y supuestos definidos por la propia Junta de Gobierno de este Banco Central (Informe Sobre El Presupuesto Autorizado De Gasto Corriente E Inversión Física Del Banco De México).

Autonomía financiera

Antes de que el Informe sobre el presupuesto sea enviado, la Junta de Gobierno del Banco de México aprobará el Presupuesto del Banco para el ejercicio financiero del año que corresponda.

Para el caso de la ASF en las *Disposiciones generales que regulan el presupuesto, la contabilidad y la cuenta pública de la Auditoría Superior de la Federación*, se especifica el procedimiento y los actores que participan en la elaboración del anteproyecto del presupuesto que será presentado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este proceso tiene la participación de la Unidad General de Administración (UGA) de la ASF, de la Dirección General de Recursos Financieros adscrita a la Unidad General de Administración (DGRF), de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios adscrita a la Unidad General de Administración (DGRMS), de la Dirección General de Recursos Humanos adscrita a la Unidad General de Administración (DGRH).

Tales entes participarán en la definición de las necesidades y bases de cálculos para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la ASF. En el artículo 10 de las *Disposiciones generales que regulan el presupuesto, la contabilidad y la cuenta pública de la Auditoría Superior de la Federación*, se menciona que:

Las Direcciones Generales de la UGA, así como la Dirección General de Sistemas, serán las responsables de elaborar el Anteproyecto de Presupuesto de las partidas centralizadas en las mismas, de conformidad con los Lineamientos internos aplicables de la ASF. De la misma manera, la DGRF será la responsable de coordinar las actividades de planeación, programación y presupuestario del gasto (Disposiciones generales que regulan el presupuesto, la contabilidad y la cuenta pública de la Auditoría Superior de la Federación).

Finalmente, el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la ASF se someterá a la aprobación del Auditor Superior de la Federación y a su vez podrán realizarse cambios que el auditor determine para que después éste sea presentado a la SHCP.

Autonomía financiera

La elaboración del anteproyecto de presupuesto en el caso del INAI, pasa por el siguiente procedimiento que se prevé en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Los Comisionados del Pleno del INAI tienen que presentarle al Comisionado Presidente una solicitud de recursos indispensables para ejercer sus funciones para que sean consideradas en la elaboración del anteproyecto de presupuesto del Instituto (LFTAIP, Art.29, fracción VI). Mientras que el Comisionado Presidente tendrá la facultad de proponer al Pleno, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación y remitirlo una vez aprobado, a la SHCP, a fin de que se incluya en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (LFTAIP, Art.31, fracción VII). La SHCP es la encargada de enviar al Congreso el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, una vez recibido, el Congreso específicamente la Comisión de Presupuesto, puede hacer arreglos al Proyecto hasta que se crea conveniente presentarlo al Pleno del Congreso y finalmente sea aprobado el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la exposición de los procesos anteriores, se puede encontrar una similitud en la elaboración de los anteproyecto de presupuesto de los OCA, esa similitud se observa en que cada órgano tiene actores específicos encargados de hacer una propuesta y un ente en particular que votará la aprobación del anteproyecto. La autonomía financiera del BM, de la ASF y del INAI, se refleja en la libertad que tienen de hacer un plan de presupuesto de egresos y presentarlo, así como la libertad que tienen de hacer uso de su presupuesto como ellos lo hayan planificado. Es decir, los OCA no se verán atados a condiciones políticas, independientemente de los actores involucrados en haber autorizado su presupuesto, para hacer uso de este.

Autonomía financiera

No obstante, eso no significa que en algunas ocasiones la autorización del presupuesto sí se vea atado a condiciones políticas. Por lo mismo se tiene la propuesta de que cada OCA -más allá de los que se mencionan en este trabajo- tenga un porcentaje fijo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que impediría que el presupuesto de los OCA estuviera susceptible a recibir menos que el año anterior, es una propuesta que está abierta a discusión por las condiciones macroeconómicas que implican la elaboración del Paquete Económico de cada año.

3.3 Función como transparencia

En este apartado se definirá qué es transparencia y por qué es una característica de los OCA. Para identificar la transparencia en los OCA (BM, ASF, INAI), se utilizarán como ejemplo las siguientes dimensiones: a) mecanismos de asignación y b) coordinación.

Exponer qué es la transparencia nos remota ubicar en que tipo de Estado y sistema de gobierno podremos encontrar la transparencia. Jesús Rodríguez (2015) ve en un Estado liberal un Estado transparente, es decir, es parte del Estado liberal hacer pública la información gubernamental que requiere la ciudadanía para evaluar a sus gobernantes. Si bien, Irene Levy (2017) remarca que en el marco jurídico no existe una definición de transparencia, sí existen algunas otras que serán expuestas y que ayudarán tener un mayor panorama de comprensión de lo qué es la transparencia.

José Antonio Aguilar (2015) en su texto utiliza algunas definiciones que ya han formulado algunos otros estudiosos del tema. Una de las primeras que expone es que, la transparencia según Alfonso Hernández “es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones” (Aguilar 2015, 12). Aguilar coincide con Rodríguez en que la transparencia es parte de un Estado liberal.

Aguilar también expone la definición de Jeremy Bentham: “la transparencia como un contrapeso al poder de los representantes en un gobierno democrático” (Aguilar 2015, 17). Un gobierno democrático deberá de estar caracterizado por la transparencia y al mismo tiempo será ésta la que fortalecerá al gobierno. Aguilar, retomando a Norberto Bobbio, menciona que la transparencia en un indicador de legalidad.

Función como transparencia

Un elemento que vale la pena mencionar es que Aguilar enumera las funciones que tiene la transparencia en un gobierno democrático: 1. Evaluación de los gobernantes, 2. Rendición de cuentas, 3. Control de poder público, 4. Fortalecer a la autoridad política, 5. Detección y corrección de errores (Aguilar 2015, 29-33).

En suma, la transparencia es un elemento que debe de estar insertado en los Estados liberales y es un derecho, es poner a la disposición de la ciudadanía información que esté relacionada con asuntos gubernamentales, que deben de estar al conocimiento de ésta. La transparencia hace a los gobiernos legítimos y fuertes.

Pero, ¿por qué la transparencia es una característica de los OCA? Para responder la pregunta, se puede recurrir a las definiciones anteriormente expuestas. Como ya se ha mencionado en otros apartados, los OCA son parte del Estado mexicano, su condición de autonomía no los deslinda del compromiso que tienen con la función de sus tareas, recordando que sus tareas contribuyen al funcionamiento del Estado. Por lo tanto, las funciones del Estado deben de ser transparentadas, no obstante, que la realización de éstas sean ejecutadas por los OCA.

El Estado mexicano es un Estado liberal que debe de tener como elemento a la transparencia. Los OCA, deben de brindar la publicidad e información necesaria tanto a los otros órganos del Estado, como a la ciudadanía, ya que las funciones que estos realizan son de interés público. Entre los OCA existentes, también debe de llevarse a cabo la práctica de la transparencia, pues como ya se mencionó, las tareas asignadas de los OCA son tan relevantes, que deben de expresar la transparencia en el interior de cada órgano así como entre ellos mismos.

A continuación se desarrollarán las dimensiones de, a) mecanismos de asignación y b) coordinación para identificar la transparencia en los OCA.

Función como transparencia

Los mecanismos de asignación para el BM, la ASF y el INAI en términos generales puede parecer que el proceso es similar, ya que en los tres casos recae en el Poder Legislativo votar por la aprobación de los miembros que conformaran a los máximos órganos internos de cada OCA. Sin embargo, estudiando el proceso detalladamente, se puede observar que entre los tres OCA difiere el procedimiento.

En el caso del Banco de México para aspirar a ser miembro de la Junta de Gobierno, el proceso de selección de los aspirantes se da de forma directa por parte del Poder Ejecutivo, es decir, las propuestas a aspirantes que llegan al Poder Legislativo, son previamente aspirantes que sin intervención de nadie más, escoge el Poder Ejecutivo. Para la aprobación de la conformación de la Junta de Gobierno del Banco de México, el Senado tendrá que emitir una votación de las dos terceras partes.

Para la Auditoría Superior de la Federación, el mecanismo de asignación del Titular de esta se da con el siguiente procedimiento. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados emite una convocatoria pública con la duración de diez días para recibir solicitudes. Concluida la convocatoria, la Comisión durante cinco días revisará las solicitudes para después entrevistar a los candidatos más idóneos según su juicio para conformar una terna, esto durante el plazo de cinco días. Finalmente, conformada la terna en un plazo no más de tres días la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno de la Cámara de Diputados los tres candidatos y así designar al Titular de la ASF (LFRCF, art.84.). Para ello se requerirá el voto de las dos terceras partes de dicha Cámara.

En la LFTAIP se establece que el proceso para seleccionar a los siete Comisionados del INAI, el Senado de la República debe de realizar una consulta a la sociedad a propuesta de los grupos parlamentarios y emitir una convocatoria con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general (LFTAIP, Art. 19). El Senado debe de hacer de conocimiento público todo lo que implique el proceso de selección de los aspirantes a Comisionados, por

Función como transparencia

lo cual el Senado podrá efectuar audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas (LFTAIP, Art. 20, Fracción V). Finalmente, el dictamen que se presente al Pleno del Senado a propuesta de los grupos parlamentarios, deberá hacerse público al menos un día antes de su votación (LFTAIP, Art. 20, Fracción VI). Y se necesitará el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes para nombrar a los Comisionados.

Se expuso los procedimientos de mecanismos de selección de cada OCA para identificar lo siguiente. En los tres casos se requiere las dos terceras partes de los votos de la Cámara en la que esté a cargo de la selección. Para el BM y el INAI, es la Cámara de Senadores la que tendrá esta facultad, mientras que para la ASF es la Cámara de Diputados la que tendrá que emitir el voto.

Pero ¿qué pasa con la relación entre transparencia y mecanismos de asignación? Lo anteriormente expuesto permite observar que en el caso del BM la selección que hace directamente el Poder Ejecutivo carece de un proceso transparente, ya que, es únicamente él quien decide quienes podrán ser candidatos para la formación de la Junta de Gobierno, lo que incita a imaginar que este tipo de proceso puede caer en el favoritismo y convencimiento político.

Caso distinto es el de la ASF y el del INAI, como se ha expuesto el mecanismo de selección de sus miembros es abierto, es decir, se da posibilidad de que aquellas personas que cumplan con los requisitos se puedan postular o las puedan postular para ser candidatos a obtener el cargo de Titular para el caso de la ASF y para Comisionados del INAI.

En los tres OCA el mecanismo de asignación es transparente si nos quedamos únicamente con el proceso de las votaciones pero si consideremos el proceso inicial

Función como transparencia

que va desde la convocatoria –si es el caso-, el mecanismo de asignación de los miembros del ASF y el INAI muestra una mayor transparencia ya que es un proceso abierto que permite recibir las solicitudes y no se limita a la propuesta de un Poder, como se da en el caso del BM.

En cuanto a la dimensión de coordinación los OCA muestran una función de transparencia en lo siguiente. El BM es el asesor del Gobierno Federal en materia económica y financiera, y el encargado de otorgarle crédito. Para ello será la Junta de Gobierno quién se encargará de resolver dicho otorgamiento. Lo cual convierte al BM como el enlace con la Administración Pública Federal.

La coordinación en la realización de las tareas entre el BM y el Poder Ejecutivo, se refleja en el siguiente proceso. En las sesiones que convoca la Junta de Gobierno podrá asistir con voz, pero sin voto el Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público (LBM, Art. 45.) Lo que permite que de forma indirecta el Poder Ejecutivo tenga conocimiento de lo que se discute en las reuniones de la Junta de Gobierno pero sin la autorización de intervenir en la toma de decisiones, lo que en parte refleja la autonomía del BM.

Así mismo, la transparencia del Banco de México se observa cuando éste da un informe sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país, en el trimestre que sea solicitado dicho informe. También, se informará acerca de las actividades del Banco durante dicho periodo, en el contexto de la situación económica nacional e internacional (LBM. Art. 51, Fracción II).

Pero ¿por qué lo anterior es transparente y a la vez muestra una relación de coordinación el BM y el Poder Ejecutivo? Es una relación de coordinación porque el BM rinde informes de sus tareas realizadas al Poder Ejecutivo y al mismo tiempo este requiere del asesoramiento del BM para alguna toma de decisiones del Gobierno Federal. Y esta relación es transparente en la medida que los informes y las decisiones llevadas a cabo son de conocimiento público.

Función como transparencia

Como ya se ha mencionado con anterioridad, la ASF es el OCA encargado de la fiscalización de la Cuenta Pública, lo que significa que exista el registro de quienes son las entidades fiscalizadas. Para cumplir con esta tarea –la principal del OCA- es necesario que se establezca una relación de coordinación entre el OCA y las entidades fiscalizadas. Por ello se requiere que los sujetos obligados brinden la información y documentación solicitada por parte de la ASF para lograr llevar a cabo las auditorías e investigaciones (LFRCF. Art. 9.). Este procedimiento refleja un trabajo de coordinación entre la ASF y los sujetos obligados, ya que, para cumplir con su función la ASF requiere de la cooperación de las entidades fiscalizadas.

Después de que la ASF haya realizado las auditorías e investigaciones pertinentes, le brindará a las entidades fiscalizadas un informe acerca de sus resultados con el fin de que éstas den a conocer las justificaciones y aclaraciones de ser que se requieran (LFRCF. Art. 20.).

El proceso anterior y su desenlace demuestran una función de transparencia en dos sentidos. En primer lugar, las auditorías e investigaciones realizadas por la ASF son de conocimiento público y las observaciones que este OCA emita podrán derivar en:

- I. Acciones y previsiones, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos ante la Fiscalía Especializada y denuncias de juicio político, y
- II. Recomendaciones (LFRCF. Art. 15).

Y en segundo lugar, las entidades fiscalizadas son transparentadas al momento de realizárseles las auditorías e investigaciones señaladas en la ley, ya que al aportar información falsa podrían hasta obtener una sanción penal, lo que a su vez los expone. O bien, de aprobar positivamente las auditorías e investigaciones los sujetos obligados quedan como entes transparentes.

Función como transparencia

El INAI al igual que la ASF, necesita la cooperación de los sujetos obligados para el cumplimiento de algunas de sus tareas, al ser negada la cooperación pueden ser acreedores a sanciones, según el Artículo 10 de la LFTAIP. Los sujetos obligados que se utilizan para el fin de este apartado son el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y al Poder Judicial.

Los sujetos obligados del Poder Ejecutivo deben de hacer pública su información y actualizarla, por ejemplo, con las cuestiones de: las fuerzas armadas, en materia hacendaria, en materia de población, en materia de política exterior, en materia del medio ambiente y recursos naturales, en materia económica, en materia de salud, por mencionar algunas (LFTAIP, Art. 69)

En el caso de los sujetos obligados del Poder Legislativo poner en disposición así como actualizar la siguiente información: Agenda Legislativa, Gaceta Parlamentaria, Orden del Día, las leyes, decretos y acuerdos aprobados, la asistencia de las sesiones del Pleno y de las Comisiones, y Comités, por mencionar algunas (LFTAIP, Art. 70).

Los sujetos obligados del Poder Judicial deben de hacer pública y actualizar la información en: las versiones estenográficas, los audios y las videograbaciones de las sesiones públicas, sobre los procedimientos de ratificación, las resoluciones que impongan sanciones disciplinarias a los integrantes del Poder Judicial, por mencionar algunos (LFTAIP Art. 71).

El trabajo de coordinación entre el INAI y estos tres sujetos obligados se da en la medida que estos sujetos cooperan en la realización de las funciones del INAI y a su vez este emite recomendaciones que deben de ser atendidas por los sujetos obligados. Las funciones que realiza el INAI da la posibilidad de transparentar a los sujetos obligados, ya que, recordemos que las actividades realizadas por estos son de interés público y por lo tanto, la información de estos sujetos obligados debe de estar al acceso de la ciudadanía.

3.4 Función como descentralización

En este apartado se definirá qué es descentralización y por qué es una característica de los OCA. Para identificar la descentralización en los OCA (BM, ASF, INAI), se utilizarán las siguientes dimensiones: a) mecanismos de asignación y b) duración del cargo.

La descentralización es un vehículo para alcanzar objetivos económicos y políticos donde la característica principal es la complejidad de su proceso, puesto que involucra transformaciones profundas en los ámbitos institucional, financiero y de gestión microeconómica (Jaramillo 2010,179).

Martha Jaramillo, expone que la descentralización surgió para brindar de autonomía a quienes dependían de una autoridad central, la descentralización es la transferencia organizada y ordenada del gobierno nacional a otra autoridad o institución subnacional (Jaramillo 2010,180). Para Jaramillo, la descentralización significa un proceso multidimensional que tiene dinámicas políticas, fiscales y administrativas que logran una mayor gobernabilidad democrática.

Otro autor que explica la descentralización es Jorge Fernández (2010). Él define que la descentralización es distribuir o ubicar en diversos puntos aquellas cosas susceptibles de reunirse en un centro o lugar común (Fernández 2010, 253). Distingue distintos ámbitos de la descentralización: política, administrativa, económica y social. Aunque Fernández presta mayor atención al ámbito político y administrativo. En el caso de la descentralización política existen tres modalidades: territorial, funcional y por servicio, las cuales conllevan descentralización administrativa, menciona Fernández.

Para fines de este apartado, se retomará la descentralización política funcional. Jorge Fernández señala que:

Función como descentralización

En contraste con las funciones públicas primarias —legislativa, administrativa y jurisdiccional— que los tradicionales órganos del poder público desempeñan de manera centralizada, las funciones públicas emergentes —monetaria, electoral, fiscalizadora, registral— suelen descentralizarse del Estado y encomendarse su ejercicio a órganos distintos de los tradicionales depositarios de las funciones del poder público, identificados en la doctrina como órganos constitucionales autónomos, los que, en la materia de su competencia, son la máxima autoridad, como es el caso del Banco de México en materia monetaria y del Instituto Federal Electoral en materia electoral. (Fernández 2010 ,257).

Esta cita nos permite identificar que los OCA gozan de tal característica, son órganos que poseen descentralización política funcional. No se puede dejar a un lado la descentralización administrativa, ya que, también esta forma parte de las características de los OCA. Jorge Fernández, la define como la tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central para encargarles la realización de ciertas actividades administrativas (Fernández 2010, 263). Para tener más en claro lo que es la descentralización administrativa, Fernández menciona las siguientes características; 1) establecimiento mediante ley o decreto, 2) personalidad jurídica propia, 3) patrimonio propio, 4) estatuto y regulación específicos, 5) realización de una actividad técnica, 6) tutela y vigilancia de la administración central.

Dichas características coinciden en el cómo se crea un OCA y funciona este, así que, la de descentralización forma parte de los OCA, no se puede entender este tipo de órganos sin tal característica. Expuesto lo anterior, se desarrollarán las dimensiones: a) mecanismos de asignación y b) duración del cargo.

Función como descentralización

La descentralización de los Órganos Constitucionales Autónomos, es una de sus características, lo cual se relaciona con los mecanismos de asignación de los miembros que conformarán los máximos órganos internos de cada OCA. Dicha relación se da porque los mecanismos de asignación es una decisión que no se concentra únicamente en una autoridad central, léase como Poder Ejecutivo, Poder Legislativo o Poder Judicial. Sino que en el proceso previo a la decisión, puede participar unos entes públicos o particulares.

En el caso del BM, es el Poder Ejecutivo quien decide la lista de los candidatos a formar parte de la Junta de Gobierno pero el Poder Legislativo, en particular la Cámara de Senadores, es la que emitirá un voto que requerirá las dos terceras partes para elegir a los próximos miembros de la Junta de Gobierno del BM.

Para escoger al Auditor de la ASF, en la conformación de la lista de los candidatos, si bien, abiertamente no participa un Poder tradicional del Estado, sí pueden participar en la sugerencia de candidatos, entes públicos o particulares que tengan una propuesta. El voto recae en el Poder Legislativo, en particular la Cámara de Diputados. Dicho voto tendrá que ser por las dos terceras partes para seleccionar al Auditor de la ASF.

En la selección de los Comisionados del INAI pasa algo semejante con el Auditor de la ASF, ya que, los candidatos a ser Comisionados pueden ser propuestos por entes públicos o particulares. Lo diferente en este caso, es que quien emite el voto es la Cámara de Senadores, igualmente con un voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Lo que se puede observar de lo anteriormente expuesto, es que aunque un sólo Poder del Estado emite el voto que será decisivo para la selección de los miembros de los máximos órganos internos de los OCA, en el proceso de la conformación de la lista de los candidatos pueden intervenir otras partes. Para el caso del BM quién participa en ese proceso es el Poder Ejecutivo, mientras que para la ASF y el INAI pueden participar entes públicos y/o particulares.

Función como descentralización

En este proceso se identifica una función de descentralización porque el mecanismo de asignación no será una decisión que pueda tomar un solo Poder del Estado sin la participación, como se menciona en el párrafo anterior, de otro Poder de Estado o en el mejor caso de un ente público y/o particulares.

La duración del cargo de los miembros de los OCA es distinta a la duración de un cargo público como puede ser el del Presidente, un Senador, un Diputado. El Presidente dura en su cargo seis años sin posibilidad de reelección, el Senador seis años con posibilidad de reelección por el mismo tiempo, el Diputado dura tres años con posibilidad de reelección por el mismo tiempo. En cambio, la duración del cargo de los OCA, dista de los anteriores. En la Ley del Banco de México se establece que:

El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez. (Art.40).

Mientras que el titular de la ASF durará en el cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por sólo una vez más. Los Comisionados del INAI durarán en su cargo siete años sin oportunidad de reelección. Entre los mismos Comisionados elegirán al Comisionado Presidente, quién será el representante legal del INAI. Su cargo durará tres años con posibilidad de reelección por un periodo igual.

Lo anterior permite mostrar que la duración del cargo de los OCA, en comparación con algunos cargos públicos no coincide y esto sucede porque hay un fin estratégico, evitar en la medida de lo posible una vinculación entre los miembros de los OCA y los Poderes del Estado. Y que dicha vinculación podría estropear las funciones asignadas a los OCA, quebrantando la imparcialidad con la que estas deben de ser llevadas a cabo.

Función como descentralización

Finalmente, los mecanismos de asignación y la duración del cargo de los máximos órganos internos de los OCA contribuyen a una función de descentralización, porque el proceso de cada dimensión se aleja de un proceso centralizado por una sola autoridad del poder. La descentralización como característica de los OCA, permite que las funciones que les han sido asignadas puedan ser cumplidas sin la intervención de una autoridad central lo que logra percibir una objetividad en el cumplimiento de sus funciones. No se puede hablar de un órgano constitucional autónomo si este no es órgano descentralizado, porque tiene que quedar claro que las tareas que impliquen especialización –en el tema-, transparencia e imparcialidad, requieren en la mayor medida posible, estar alejados de poderes centrales como lo son el Poder Ejecutivo, el Poder legislativo y el Poder Judicial, aunque esto no significa que exista un desconocimiento de qué, cómo y cuándo se realizan las tareas asignadas a los OCA.

CODA: ¿Llegaron los órganos constitucionales autónomos para quedarse?

En la elaboración de esta tesina ocurrieron las elecciones presidenciales en México y con ello la llegada de un nuevo gobierno federal el 1 de diciembre del 2018, encabezado por el licenciado Andrés Manuel López Obrador, quien ganó el cargo a la presidencia. Una de sus principales políticas es la política de austeridad, que implica reducir los gastos del Estado en la mayor medida posible, sin embargo, esto arremate con recortes presupuestales de los órganos constitucionales autónomos.

El presupuesto aprobado para el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para el 2019 redujo un 14.7% respecto al del año anterior (Rionda, 2019). También hubo un ajuste de presupuesto para el Poder Legislativo: la cámara de diputados y senadores, más la Auditoría Superior de la Federación, subrayando esta última en especial. Un artículo de Animal político señala que el Poder Legislativo tendrá, en total, un presupuesto de 13 mil 002 millones; hasta 3 mil 173 millones de recorte respecto al presupuesto de 2018 (-19.6% en términos reales), (Ureste, 2018).

Tales recortes presupuestales son una amenaza a la autonomía financiera que poseen por naturaleza los órganos constitucionales autónomos, puesto que los limita en su actuación, la política de austeridad no debe significar frenar el gasto de este tipo de órganos, que tienen tareas específicas para un armonioso funcionamiento del Estado. El presidente López Obrador ha manifestado abiertamente su postura ante los órganos constitucionales autónomos, diciendo que el papel de estos entes son “moda neoliberal”, una “simulación” y una “farsa”. El discurso de desacreditación y estigmatización de los OCA daña la consolidación democrática que han traído, en particular, estos órganos por medio de su actuación en la vida política del país.

Es de saberse que existen más órganos constitucionales autónomos en el país, aparte de los tres que se mencionan en este trabajo –BM, ASF, INAI- y que al igual que estos trabajan para llevar a cabo sus funciones en sus materias correspondientes pero bajo los mismos principios; imparcialidad, objetividad y transparencia.

El 15 de mayo del 2019 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) –considerado un OCA- por decisión del gobierno federal desaparece y entonces con ello surge la opinión de académicos como la de Eduardo Backhooff, que señala que la desaparición del INEE muestra que estamos bajo un gobierno que en vez de fortalecer sus instituciones, las destruye, exhibe como trofeo su muerte y se ufana públicamente de ello (Backhooff, 2019).

La desaparición del INEE es una amenaza directa al resto de los OCA, así como también lo es el constante discurso del presidente que refleja una abstinencia a los contrapesos y a la autonomía porque al parecer de él, son mecanismos corruptos.

El Banco de México realizó una encuesta en donde participaron 39 consultorías nacionales y extranjeras para analizar el crecimiento de la economía del país en los próximos 10 años. Estas consultorías señalaron que habrá una tasa del 2.2 % de crecimiento. No obstante, el pasado 3 de mayo, el presidente salió a decir que el Banco de México estaba en un error porque la economía va a crecer más que lo estimado y mencionó que una de las principales funciones del Banco debería ser apoyar el crecimiento ¿Qué sucede en lo anterior? en primer lugar, el presidente está en un error al atribuirle el resultado de la estimación de crecimiento al BM, lo que refleja un desconocimiento de lo que hace el órgano, y en segundo lugar, el presidente tiene el atrevimiento de decir lo que el BM “debería de hacer”, cuando claramente esto sobra, dado que por su base constitucional y legal el BM sabe que le corresponde hacer.

La postura de López Obrador, deja entrever una añoranza al antiguo presidencialismo, en donde no existían los contrapesos necesarios que se opusieran al control y centralización del poder. Antes de la llegada del actual gobierno federal probablemente, no se percibía una amenaza tan constante de la desaparición de los OCA, sin embargo, está se volvió tan perceptible desde los discursos de López Obrador, hasta los recortes presupuestales a estos órganos, así como la desaparición del INEE⁶. La creación de este tipo de órganos no aseguró que no existiera su fácil y caprichosa desaparición, la creación de estos órganos si apostó la imparcialidad, objetividad, transparencia y legitimidad en sus funciones y como réplica –algunas veces- legitimidad a los gobiernos. Con el gobierno federal en turno, nadie puede asegurar que se termine el sexenio con el mismo número de órganos constitucionales autónomos con los que se empezó.

¿Realmente es necesario preguntarse, a estas alturas, si se requieren los órganos constitucionales autónomos? La respuesta es no, ya que no hace falta plantearse tal pregunta. Los órganos constitucionales autónomos fueron necesarios desde hace tiempo, actualmente lo siguen siendo y se percibe que seguirán haciendo falta este tipo de órganos. La historia de nuestro país nos muestra muchos pasajes en donde la ausencia de órganos autónomos y descentralizados de los órganos públicos nos daba como resultado elecciones amañadas, hiperinflaciones, auditorías de la Cuenta Pública en opacidad, un acceso superficial al acceso a la información, información estadística y geográfica a modo, evaluaciones arregladas de política social y medición de la pobreza. Los órganos constitucionales autónomos no deben de verse como el enemigo de ningún gobierno democrático, los OCA deben ser aceptados por los gobiernos y trabajar en conjunto. Atacar a los órganos constitucionales autónomos es atacar a la democracia.

⁶ Iniciativa que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley General de educación; y abroga las leyes general del servicio profesional docente, y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, a cargo del diputado Irán Santiago Manuel, del grupo parlamentario de Morena, ver en anexo.

Conclusión

La evolución del Estado moderno ha exigido una nueva forma de limitar al poder político, dado que la clásica división de poderes se ha vuelto insuficiente para limitarlo, es por ello que los órganos constitucionales autónomos surgen como una nueva forma de control del poder.

La aparición de los órganos constitucionales autónomos en la vida política de México, significó una evolución en la doctrina de la separación de poderes, un acotamiento al presidencialismo, así como el comienzo de una consolidación democrática. La apuesta por la creación de estos órganos independientes de los poderes públicos contribuía a la construcción de un poder democrático, con límites y con contrapesos.

El Estado moderno necesita nuevos contrapesos puesto que los tradicionales no bastan y a los OCA se les adjudicó este rol de nuevo contrapeso. Los OCA al convertirse en contrapeso buscan la descentralización del poder. A estos órganos se les dio tareas que son de gran relevancia para el Estado y que antes eran realizadas por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sin embargo, por decreto constitucional se les otorga la facultad a los OCA de realizar las tareas asignadas, de forma que se garantice una toma de decisiones especializadas, imparciales y transparentes.

La autonomía que poseen estos órganos es su gran característica, gracias a esta pueden actuar sin la intervención arbitraria de otro ente pero trabajan en coordinación con los entes que sean necesarios, es decir, los órganos constitucionales autónomos entablan relaciones de coordinación con los Poderes tradicionales para cumplir con sus funciones. La autonomía de los OCA permite la descentralización de funciones que antes pertenecían a los Poderes tradicionales, lo que los convierte –a los OCA- en entes especializados y de control.

En el trabajo se revisó las características de los órganos: autonomía política-jurídica y administrativa, autonomía financiera. Así como la función que cumplen estos OCA: de transparencia y de descentralización. Con las dimensiones que se utilizaron en ese apartado se pudo ejemplificar como se cumplen las características de los OCA y como es que sin estas no podrían fungir como órganos de contrapeso.

Tener bajo control el poder político implica que existan los contrapesos necesarios para lograrlo, la doctrina clásica de la división de poderes previó la necesidad de que existiera el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial para tener contrapesos en un Estado, sin embargo, la dinamización social, política y económica ha exigido cambios en esa doctrina clásica. Los órganos constitucionales autónomos son una nueva forma de control del poder, puesto que al descentralizar las funciones que antes le pertenecían a los Poderes del Estado y los OCA al hacerlas propias es señal de una nueva forma de control del poder.

Los órganos constitucionales autónomos se convierten en esa nueva forma de control de poder por lo siguiente. Los OCA, como se mencionó anteriormente, gozan de autonomía lo que permite marcar límites a los Poderes del Estado, lo que significa que no admiten la intervención arbitral de estos, en la realización de sus funciones. Los OCA son una forma de control del poder porque, justamente las tareas que realizan intervienen en el funcionamiento del Estado, como lo es la política monetaria, la revisión de la Cuenta Pública y los derechos al acceso a la información y protección de datos personales. Esta nueva forma de control de poder mediante los OCA requiere que los procesos de la realización de sus funciones sean transparentes e imparciales lo que trae consigo una mayor legitimidad en dichas funciones ante la opinión pública.

Así que, los órganos constitucionales autónomos por sus características y su actuar se han posicionado como la nueva forma de control del poder ante la inevitable evolución de la doctrina de la separación de poderes que plantearon los clásicos John Locke y Montesquie en el siglo XVII.

No obstante, los órganos constitucionales autónomos a pesar de haber logrado tal posición, los poderes tradicionales han presentado resistencias ante la aparición de un nuevo actor dentro de la clásica división de poderes. Tales resistencias se pueden ver reflejadas en las limitaciones e insuficiencias que padecen los OCA, si bien, en el trabajo se puede percibir a los OCA constitucional y legalmente respaldados, esto no significa que no existan algunos vacíos que no les permiten concluir de mejor forma sus trabajos.

Por ejemplo, los órganos constitucionales autónomos no tienen el alcance de lograr imponer recomendaciones y/o sanciones vinculantes, lo que en gran medida ocasiona que el trabajo de los OCA no se ha concluido satisfactoriamente, ya que la otra parte no siempre acepta la recomendación y/o sanción y en el peor de los escenarios no se sigue el caso.

Otro ejemplo que pudo resaltarse en el trabajo, fue el mecanismo de asignación que se lleva a cabo para formar el máximo órgano interno de cada OCA. Cada uno tiene un mecanismo distinto, sin embargo, en algunos se pudo observar que existe una limitación en la participación de otros entes, que no son los poderes tradicionales, para formar estos órganos internos que tienen que mostrar imparcialidad y transparencia en el cumplimiento de sus funciones dentro de los órganos constitucionales autónomos. Lo anterior puede ser considerado como una limitación para la formación de estos órganos internos dentro de los órganos constitucionales autónomos.

El mayor atributo de este tipo de órganos es la autonomía que gozan pero ésta puede verse vulnerada por algunas vías que utilizan los poderes tradicionales. Un ejemplo de ello es el presupuesto que se les asigna. Si bien, los OCA tienen la libertad de hacer uso del presupuesto como ellos lo hayan planificado tienen la limitante de recibir, aceptar y trabajar con lo que acuerden los poderes tradicionales por el motivo que ellos quieran justificar.

Los órganos constitucionales autónomos van a existir en donde haya un ambiente democrático que exija y permita el desarrollo de la transparencia e imparcialidad en tareas que dan pauta al funcionamiento del Estado. La opinión pública cada vez más escéptica logrará creer en un gobierno que muestre cómo se toman aquellas decisiones que involucran el interés de la opinión pública, por interés debe de entenderse cuestiones que involucran la política monetaria, auditorías a entes que usan recursos públicos, acceso a sus derechos, por mencionar algunas. Los gobiernos que sean transparentes e imparciales recibirán una mayor legitimidad y son los OCA quienes pretenden fortalecer estos principios democráticos. Sin embargo, los OCA frecuentemente se han visto limitados a lograr ese reto, ya que los poderes tradicionales obstaculizan más de lo que ayudan a que se desarrolle un trabajo coordinado, lo que evita que los OCA tomen de lleno ese papel de contrapeso que permita percibir nuevos controles al poder político.

Desde su surgimiento, los OCA se han dedicado a demostrar con su trabajo la intención que tienen en reforzar la transparencia, que tanta falta le ha hecho el sistema político mexicano, en mostrar imparcialidad en las tareas que hacen y aunque ellos puedan seguir trabajando y reforzando estos principios democráticos, posiblemente podrán seguir viéndose limitados ante tres poderes tradicionales que no quieren compartir el terreno en el control del poder político.

Bibliografía

- Barceló Rojas, Daniel A. 2016. Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano. México: Instituto de investigaciones Jurídicas
- Bealey, Frank. 2003 Diccionario de ciencia política. Madrid, España: Istmo.
- Caballero José Antonio, Carbonell Miguel, Fix-Fierro Héctor, López Ayllón Sergio, Roldán Xopa José y Salazar Ugarte Pedro. 2012. El futuro del Instituto Federal De Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: Consideraciones sobre su autonomía constitucional. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cárdenas Gracia, Jaime. 2016. Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: UNAM.
- Carpizo, Jorge. 1996. El presidencialismo mexicano. México: Editorial Planeta.
- Casar, María Amparo. 2015. Sistema Político Mexicano. México: Oxford University Press.
- Córdova, Arnaldo. 1994. La formación del poder político en México. México: Ediciones Era.
- Cosío Villegas, Daniel. 1982. El sistema político mexicano. México: Siglo XXI.
- Duverger, Maurice. 1988. Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Barcelona: Ariel
- Escamilla, Alberto y Cuna, Enrique. 2014. El presidencialismo mexicano ¿Qué ha cambiado? México: Miguel Ángel Porrúa.
- Espinoza Toledo, Ricardo. 2007. Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto. En *Tratado de la ciencia política*, 183-200. México: Antrhopos Editorial.
- Fernández Ruíz, Jorge. 2010. La descentralización política y las universidades públicas de los Estados. En *Derecho constitucional estatal: memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, coords. Astudillo Reyes, César Casarín León, Manlio Fabio, 253-275. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Garcíadiego, Javier. 2016. La Revolución. En: Nueva historia mínima de México, 225-262. México: El Colegio México.

- Huerta, Carla. 2010. Mecanismos constitucionales para el control del poder político. México: Instituto de investigaciones Jurídicas
- Locke, John. 2010. Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil. España: Tecnos.
- Montesquieu. 1995. Del espíritu de las leyes. Tomo I. México: Gernika.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. 2002. Los Órganos Constitucionales Autónomos en México. En *Estado de derecho y transición jurídica*. México: UNAM. 178-180.
- Salazar Ugarte, Pedro. 2017. El poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de las autonomías. México: FCE.
- Solares Mendiola, Manuel. 2004. La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Turrent, Eduardo. 2012. Autonomía de la Banca Central en México. México: Banco de México.

Discurso

- Carstens, Agustín. 2013. Palabras del Gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, durante la presentación del libro “Autonomía de la Banca Central en México. Visión Histórica” de Eduardo Turrent, en el Club de Industriales.

Hemerografía

- Aguilar Rivera, José Antonio. 2015. Transparencia y democracia: claves para un concierto. Cuadernos de transparencia núm. 10 INAI.
- Ávalos Bracho, Marcos. 2015. Transparencia y política de competencia. Cuadernos de transparencia núm. 10 INAI.
- Backhooff, Eduardo. 2019. “La muerte del INEE: los tiempos de la 4T”. El Universal. 17 de mayo, sección de opinión. <https://www.eluniversal.com.mx/columna/eduardo-backhoff-escudero/nacion/la-muerte-del-inee-los-tiempos-de-la-4t>
- Dussauge Laguna, Mauricio I. 2015. “Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos”. Revista de Administración Pública. núm.3. (septiembre-diciembre): 225-242.

- Turrent Eduardo. 2005. "Las tres etapas de la autonomía del banco central en México". *Análisis Económico*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, vol. XX, núm. 43. (diciembre): pp. 47-80.
- Gil Rendón, Raymundo, 2000. "¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?", *Revista de la Barra Mexicana*, núm. 26. 10-15.
- Jaramillo Cardona, Martha Cecilia. 2010. *La descentralización: Una irada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California*. El Colegio de Sonora. *Región y Sociedad*. XXII. 177-200.
- Kurczyn Villalobos, Patricia. 2015. "La Autonomía Constitucional del Órgano Garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales". *Revista de Administración Pública*. núm.3. (septiembre-diciembre): 139-155.
- Levy, Irene. 2017. *El ejercicio de la función pública: una perspectiva desde las nuevas tecnologías, la transparencia y los derechos humanos*. Cuadernos de transparencia, núm. 25 INAI.
- Martínez Robledos, Marybel. 2015. "Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?". *El Cotidiano [en línea]* (Marzo-Abril) : [Fecha de consulta: 11 de enero de 2019] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32536845015>> ISSN 0186-1840 . 123-144.
- Matute González, Carlos y Hernández Ángeles, Ana Luisa. 2015. "Banco de México". *Revista de Administración Pública*. núm.3. (septiembre-diciembre): 59-82.
- Merino, Mauricio. 2018. *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*. Cuadernos de transparencia núm. 26 INAI.
- Rionda, Luis Miguel. 2019. "Órganos autónomos y democracia". *Milenio*. 1 de febrero, sección de opinión. <https://www.milenio.com/opinion/luis-miguel-rionda/diario-de-campo/organos-autonomos-y-democracia?fbclid=IwAR1YhuBy65L71fFIUB4TxKdH8WkLySPac3wSprsEr8pJYAoEfluxWSpbz2cU>
- Rodríguez Zepeda, Jesús. 2015. *Estado y transparencia: un aseo por la filosofía política*. Cuadernos de transparencia núm. 04 INAI.

- Ruíz, José Fabián. 2017. “Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: Una visión integradora”. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* núm. 37, (julio-diciembre): 85-120
- S.A. 2019. “López Obrador se 'lanza' contra el Banxico por pronóstico de crecimiento”. *El Financiero*. 3 de mayo, sección de economía. <https://elfinanciero.com.mx/economia/lopez-obrador-se-lanza-contr-el-banco-de-mexico-por-pronostico-de-crecimiento-para-mexico?fbclid=IwAR3N7OnuTPPhZVfGI0oxfaArU5afMSG5jtrUVCD0En-OBBiZAN9O5VjPEA84>
- Serrano Migallón, Fernando. 2014. Naturaleza jurídica de los Órganos Constitucionales Autónomos en México. Recuperado en Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 217-251.
- Ugalde Calderón, F. 2010. “Órganos Constitucionales Autónomos”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29. Disponible en <<http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%AADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>> 253-264.
- Ureste, Manuel. 2018. “INAI y CNDH ajustan a la baja su presupuesto para 2019; Judicial y Legislativo, con recortes”. *Animal Político*. 16 de diciembre. <https://www.animalpolitico.com/2018/12/amlo-recorte-inai-cndh-poder-judicial-congreso/>
- Woldenberg Karakowsky, José. 2017. Por una cultura de la transparencia en México. Cuadernos de transparencia núm. 23 INAI.

Legislación

- Banco de México. “Exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 28,73 y 123 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal”, consultado el 13 de octubre de 2018, disponible en: <<http://www.banxico.org.mx/marco-normativo/marco-juridico/constitucion-politica-articulo-28/%7B8EDD01F2-0546-85B7-CFE5-5C3B2B2EF76A%7D.pdf>>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1990. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. México.

Controversia constitucional 32/2005. MUNICIPIO DE GUADALAJARA, ESTADO DE JALISCO. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, p. 912

Disposiciones generales que regulan el presupuesto, la contabilidad y la cuenta pública de la Auditoría Superior de la Federación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 28, 73 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENVIADA AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL EJECUTIVO FEDERAL.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley del Banco de México.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Reforma en Materia de Transparencia. México, Gobierno de la República.

Recursos electrónicos

Antecedentes de la Ley Federal De Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Rabindranath Guadarrama Martínez. Disponible en <<http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf>>

Banco de México. Informes de presupuesto y programas de trabajo. <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/presupuesto-programas-planeac.html> / Consultado el 6 de agosto de 2019.

Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados. Consultado el 14 de noviembre de 2018 <<http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/53/299.html>>

Discurso de Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, al abrir el Congreso Constituyente en su sesión del 1º de diciembre de 1916 <https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/DVC_1916.PDF>

Instituto de Investigación Legislativa del Senado. Antecedentes de la Creación del Órgano Superior de Fiscalización. Disponible en <<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1730>>

Ossorio, Manuel. Diccionario De Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Guatemala. Disponible en línea <
https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicas%20y%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf> Consultado 31-01-19.

SEGOB: Diario Oficial de la Federación. Disposiciones generales que regulan el presupuesto, la contabilidad y la cuenta pública de la Auditoría Superior de la Federación.http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508536&fecha=21/12/2017 Consultado el 6 de agosto de 2019.

Anexo

La división de las ramas del Poder público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites preciosos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo haya la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la República. El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos. Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas. El Poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del Gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente

judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de Circuito, o a un juez de Distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores. Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, deciros, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros, Tocqueville observó en el estudio de la historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir; considerando que esta oscilación entre el orden y el desenfreno, es la ley fatal que ha regido y regirá por mucho tiempo a los pueblos mencionados. No dijo el estadista referido cuál sería, a su juicio, el medio de librarse de esa maldición, cosa que le habría sido enteramente fácil con sólo observar los antecedentes del fenómeno y de las circunstancias en que siempre se ha reproducido. Los pueblos latinoamericanos, mientras fueron dependencias de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había más voluntad que la del virrey; no existían derechos para el vasallo; el que alteraba el orden, ya propalando teorías disolventes o que simplemente socavaban los cimientos de la fe o de la autoridad, o ya procurando dar pábulo a la rebelión, no tenía más puerta de escape que la horca. Cuando las luchas de independencia rompieron las ligaduras que ataban a esos pueblos a la metrópoli, deslumbrados con la grandiosidad de la Revolución Francesa, tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea, y que no estaban preparados para ella. Las costumbres

de Gobierno no se imponen de la noche a la mañana; para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser. Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desbordarse, cometiendo toda clase de desmanes; pero por desgracia, en ese particular se ha caído en la confusión y por Gobierno fuerte se ha tomado al Gobierno despótico. Error funesto que fomentado las ambiciones de las clases superiores, para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos. En general, siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin pasar sobre la ley, y ésta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden, como las tinieblas no pueden producir la luz. Así, pues, disípese el error, enséñese al pueblo a que no es posible que pueda gozar de sus libertades si no sabe hacer uso de ellas, o lo que es igual, que la libertad tiene por condición el orden, y que sin éste aquella es imposible. Constrúyase sobre esa base el gobierno de las naciones latinoamericanas y se habrá resuelto el problema. En México, desde su independencia hasta hoy, de los Gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir avantes, los otros, como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir, por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso. Si, por una parte, el Gobierno debe ser respetuoso de la ley y de las instituciones, por la otra debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad: sólo así pueden sostenerse las naciones y encaminarse hacia el progreso. Los constituyentes de 1857 concibieron bien el Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales. La elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al Gobierno de la nación, y las reformas que ahora propongo coronarán la obra. El

presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones. Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El Gobierno, entonces, será justo y fuerte. Entonces la ley fatal de Tocqueville habrá dejado de tener aplicación. Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del Gobierno parlamentario? Se quiere nada menos, que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada "gabinete". En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del Gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el Gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado. El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de Gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos; pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857. Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales. Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el Gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales. Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado el mejor resultado en los pocos países latinoamericanos

en que ha sido adoptado; pero para mí la prueba más palmaria de que no es un sistema de gobierno del que se puedan esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario, lo cual significa que no le conceden valor práctico de ninguna especie. A mi juicio, lo más sensato, lo más prudente y a la vez lo más conforme con nuestros antecedentes políticos, y lo que nos evitará andar haciendo ensayos con la adopción de sistemas extranjeros propios de pueblos de cultura, de hábitos y de orígenes diversos del nuestro, es, no me cansaré de repetirlo, constituir el Gobierno de la República respetando escrupulosamente esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano. Porque no hay que perder de vista, y sí, por el contrario, tener constantemente presente, que las naciones, a medida que más avanzan, más sienten la necesidad de tomar su propia dirección para poder conservar y ensanchar su vida, dando a todos los elementos sociales el goce completo de sus derechos y todas las ventajas que de ese goce resultan, entre otras, el auge poderoso de la iniciativa individual. Este progreso social es la base sobre la que debe establecerse el progreso político; porque los pueblos se persuaden muy fácilmente de que el mejor arreglo constitucional, es el que más protege el desarrollo de la vida individual y social, fundado en la posesión completa de las libertades del individuo, bajo la ineludible condición de que éste no lesione el derecho de los demás. Conocida os es ya, señores diputados, la reforma que recientemente hizo el Gobierno de mi cargo a los artículos 78, 80, 81 y 82 de la Constitución federal, suprimiendo la vicepresidencia y estableciendo un nuevo sistema para substituir al presidente de la República tanto en sus faltas temporales, como en las absolutas; y aunque en la parte expositiva del decreto respectivo se explicaron los motivos de dicha reforma, creo, sin embargo, conveniente llamar vuestra atención sobre el particular. La vicepresidencia, que en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestado muy buenos servicios, entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que

debilitar al gobierno de la República. Y en efecto, sea que cuando ha estado en vigor esta institución haya tocado la suerte de que la designación de vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulos, aunque sobrados de ambición; sea que la falta de costumbres democráticas y la poca o ninguna honradez de los que no buscan en la política la manera de cooperar útilmente con el Gobierno de su país, sino sólo el medio de alcanzar ventajas reprobadas, con notorio perjuicio de los intereses públicos, es lo cierto que el vicepresidente, queriéndolo o sin pretenderlo, cuando menos lo esperaba en este caso, quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República. La vicepresidencia en México ha dado el espectáculo de un funcionario, el presidente de la República, al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley; y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para sustituirlo en el puesto, quedando después en él, sin enemigo al frente.

Discurso de Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, al abrir el Congreso Constituyente en su sesión del 1º de Diciembre de 1916. Disponible en línea <https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/DVC_1916.PDF> Consultado 10-Jul-19.

INICIATIVA QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN; Y ABROGA LAS LEYES GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE, Y DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO IRÁN SANTIAGO MANUEL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Irán Santiago Manuel, diputado federal a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Educación y se abrogan la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, conforme a lo siguiente:

Planteamiento del problema Con la reforma del artículo 3o. constitucional, y la adecuación de las leyes secundarias, se construyó el soporte legal que permitió al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y valorar la calidad, el desempeño y resultados de la educación obligatoria en México. En su momento, el gobierno federal indicó que las modificaciones a la Ley General de Educación y la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente, eran para fortalecer las funciones de análisis y planeación para el diseño de políticas educativas pertinentes y oportunas, a corto y largo plazos. También manifestó el gobierno federal, que esas reformas implicaban normar el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de docentes y directivos escolares, ordenar su situación laboral y otorgarles estabilidad. La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación desglosó todos estos mandatos constitucionales. De igual forma, nos vendieron la idea de que la evaluación de la educación tenía una función central en el cumplimiento de los principios de calidad y equidad de la educación a los que el Estado se ha comprometido. Incluso, el gobierno federal sostuvo que, en sí misma, la evaluación no mejora la educación, pero orienta las medidas para lograrlo. El entonces secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet Chemor, manifestó que la reforma educativa tiene el propósito de hacer de la enseñanza la fuerza transformadora del país. Cabe destacar, que fue una reforma sumamente

apresurada en su aprobación. Inicia el 1º de diciembre de 2012, cuando Enrique Peña toma posesión como Presidente de la República y anuncia dentro de sus 12 decisiones presidenciales una reforma educativa. Este día quedaría marcado, como una característica autoritaria de su gobierno, la represión brutal contra la protesta social. El 3 de diciembre de 2012, en el Castillo de Chapultepec, Peña Nieto y los tres presidentes de los partidos políticos del PRI, PAN y PRD firmaron el “Pacto por México”. El 10 de diciembre del 2012, Peña Nieto presenta en el Museo Nacional de Antropología e Historia la iniciativa con proyecto que reforma y adiciona los artículos 3º y 73. El 11 de diciembre, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales. El 20 de diciembre, la Cámara de Diputados aprobó la reforma educativa con 423 votos a favor, 39 en contra y 10 abstenciones. Se turnó a la Cámara de Senadores. El 21 de diciembre, la Cámara de Senadores aprobó con modificaciones la reforma educativa con 113 votos a favor y 11 en contra. Ese día es turnada a la Cámara de Diputados con modificaciones. El 21 de diciembre, la Cámara de Diputados aprobó la reforma educativa con las modificaciones que realizó el Senado, por 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones. La reforma educativa fue turnada a los Congresos locales. El 25 de febrero se promulgó en Palacio Nacional la reforma educativa, sin la presencia de Elba Esther Gordillo. El 26 de febrero, la Secretaría de Gobernación la publicó en el Diario Oficial de la Federación. A partir de su publicación, comenzó el inicio de los 180 días que tenía el Congreso de la Unión para expedir la Ley Reglamentaria. El 11 de septiembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación”. Es por ello, que se requiere replantear nuestra lucha político-sindical unida a una lucha contra las reformas educativas neoliberales. Para ello, se debe definir un proyecto de educación alternativa y una postura democrática en donde se dé la participación de padres de familia y alumnos con el liderazgo de los maestros en cada escuela, comunidad y región, además no permitir que la Ley General de Educación, ni la Ley General del Servicio Profesional Docente sigan atentando contra sus derechos laborales.

Argumentos La primera de las razones que justifican el rechazo de la reforma

educativa, fue que se hizo con un total desconocimiento del asunto, sin consultar a quienes verdaderamente conocen la educación pública en México: los especialistas, los propios maestros y los padres de familia. En lugar de atenerse al criterio de los expertos y de los involucrados, las autoridades educativas mexicanas prefirieron someterse a los intereses de los empresarios y a los parámetros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este sometimiento automático, pasivo e irreflexivo plantea por lo menos tres problemas que también constituyen razones para no aceptar la reforma educativa, y por ende, proponer su modificación. Por un lado, se delata la actitud neoliberal-neocolonial del gobierno mexicano, su inaceptable subordinación ante instancias internacionales y ante poderes económicos nacionales y transnacionales, es decir, en definitiva, la falta de soberanía y de autodeterminación de nuestro Estado en temas tan cruciales como el educativo. Además, se ignoran las particularidades económicas, sociales y culturales del país, lo que hace que la reforma sea inadecuada e incluso discriminatoria para la sociedad mexicana y especialmente para los pueblos indígenas. Por si fuera poco, se muestra un total desprecio hacia lo que son, hacen y saben los expertos e involucrados en el proceso educativo, lo que los irrita y los hace desarrollar una comprensible animadversión hacia la reforma. El desprecio ha sido especialmente patente en la actitud gubernamental hacia los maestros, a los que no se les reconoce ninguna capacidad para evaluarse, debiendo ser evaluados por otro que sabe todo lo que ellos ignoran y que por tanto puede evaluarlos. Es así como la reforma educativa parte de una brutal negación del saber en cuya suposición estriba la dignidad y la identidad misma de quien lo enseña. Esta negación resulta indisociable de la reforma y así justifica su rechazo por dos razones. La primera es que erosiona la figura del educador, constituida por el saber que se le supone, y así, paradójicamente, socava la educación misma que se intenta mejorar. La segunda razón es que la misma negación de saber también impide la consolidación de un sector profesional cuyo saber le permita regular por sí mismo su trabajo. La reforma no propone soluciones para los verdaderos problemas de la educación en México, entre ellos la deserción escolar por causas socioeconómicas, la miseria y el trabajo forzoso de los niños y las terribles condiciones de la

infraestructura de muchos centros escolares. Al no resolver ninguno de estos problemas, la reforma educativa no sirve de nada. He aquí una razón más para que sea rechazada: su inutilidad.¹ Además, el entonces presidente del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) Martí Batres, difundió 20 puntos por el cual se rechaza la reforma educativa:

1. Se cayó el engaño publicitario. Los profesores se han dado cuenta del significado real de la reforma educativa.
2. La reforma educativa es más bien una reforma administrativa y antilaboral. Carece de una propuesta pedagógica.
3. La reforma educativa no es para mejorar calidad de la educación. Si así fuera la apoyaríamos. Es para control laboral y político de docentes.
4. Una verdadera reforma educativa plantearía métodos de enseñanza, salarios, presupuesto, tecnologías, formación docente, bibliotecas, entre otros.
5. La reforma educativa se inscribe en la larga lista de “reformas estructurales” neoliberales que restringen derechos y privatizan.
6. La reforma educativa tendrá costos sociales: disminuirá fuerza del magisterio para negociación salarial y provocará despidos masivos.
7. Se pretende culpar a maestros del mal estado de la educación, pero se olvida que gobiernos neoliberales abandonaron la educación pública.
8. Rechazamos la campaña de satanización y desprestigio que se hace en contra de profesores para justificar una reforma regresiva.
9. La reforma tiene dos objetivos. Uno económico: disminuir costo de educación pública aún más. Otro político: devolver al PRI control del gremio.
10. La reforma educativa distorsiona el sentido de la evaluación, y la usa para arrebatar a los maestros sus plazas.
11. La reforma educativa ataca la permanencia en el empleo, y no la baja calidad educativa.
12. Cientos de miles de maestros transmiten todos los días valores cívicos, patrióticos e históricos y cobran un salario raquítico.
13. No estamos en contra de la evaluación, pero debe usarse como instrumento para la mejoría del docente no como arma de intimidación.
14. La reforma educativa, además, ataca la gratuidad de la educación pública al tratar de legalizar las llamadas cuotas “voluntarias”.
15. Con la reforma educativa se afecta a los padres de familia, pues ahora recibirán mayores presiones para aportar recursos para escuelas.
16. La reforma es inconstitucional, pues viola el artículo 1o que obliga a reformar solo para aumentar derechos y no para disminuirlos.
17. También viola artículo 3o que

establece la gratuidad de la educación pública, y el artículo 123 que consagra derechos de trabajadores del Estado. 18. La reforma busca calidad educativa controlando empleo docente de escuela pública, pero no puede controlar empleo docente de escuela privada. 19. La reforma educativa fue elaborada por dirigentes políticos y no por expertos y actores de la enseñanza. No hubo participación magisterial. 20. El presupuesto recomendado por la ONU para educación es el 8 por ciento del producto interno bruto (PIB). En México se destina poco más del 4 por ciento del PIB. Por estos argumentos, se propone reformar la Ley General de Educación, para revertir la reforma educativa que ha dañado tanto al gremio magisterial, por lo que se pretende regresar al texto normativo que estaba vigente, antes de que fuera publicado el decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2013. Para tener una mayor claridad en la propuesta que ahora se presenta ante esta soberanía, a continuación, se muestra un cuadro comparativo, entre la norma constitucional vigente y la propuesta contenida en esta iniciativa: Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Educación y se abrogan la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación Artículo Único. Se reforman los artículos 2o, 3o, 6o, 8o, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 20, 21, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 41, 42, 44, 48, 56, 57, 58, 59, 65, 67, 69, 70, 71, 72 y 75 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue: Artículo 2o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables. La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a

hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social. En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7o. Artículo 3o. El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley. Artículo 6o. La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo. Artículo 8o. El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan- se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres, niñas y niños, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno. I. Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; II. Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y III. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de

grupos, de sexos o de individuos. Artículo 10. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público. Constituyen el sistema educativo nacional: I. Los educandos y educadores; II. Las autoridades educativas; III. El Consejo Nacional Técnico de la Educación y los correspondientes en las entidades federativas; IV. Los planes, programas, métodos y materiales educativos; V. Las instituciones educativas del estado y de sus organismos descentralizados; VI. Las instituciones de los particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y VII. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía. Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando incorporarse a la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva y que permita, asimismo, al trabajador estudiar. Artículo 11. La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por: I. Autoridad educativa federal, o Secretaria, a la Secretaria de Educación Pública de la Administración Pública Federal; II. Autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y (sic) III. Autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio; IV. El Consejo Nacional Técnico de la Educación, y los correspondientes en las entidades federativas, son órganos de consulta de las autoridades educativas en sus respectivos ámbitos de competencia. Las funciones de estos Consejos son: a. Realizar investigaciones, estudios y análisis de carácter técnico-pedagógico acerca de planes y programas de estudio, contenidos, métodos, materiales de estudio, materiales didácticos y de apoyo al proceso educativo, métodos e instrumentos de evaluación, diseño de espacios, mobiliario y equipos y, en general, de todos los elementos que integran el currículo de la educación básica y los factores que afectan la calidad de los servicios. b. Hacer un seguimiento permanente, en el ámbito de su competencia, del funcionamiento y calidad de los servicios de educación básica, así como de sus

resultados, y proponer a las autoridades educativas, para su consideración, las medidas y reformas de carácter técnico que consideren resulten pertinentes. c. Emitir opinión fundada respecto a planes y programas de estudio que proponga la autoridad competente, las actualizaciones de libros de texto, los libros y materiales didácticos y los contenidos educativos, así como los requisitos académicos de los planes y programas de estudio de los particulares. Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes: I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48; II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación; IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria; V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria; VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; VII. Realizar en forma periódica y sistemática, exámenes de evaluación para certificar que las y los educadores y autoridades educativas son personas aptas para relacionarse con las y los educandos y que su trato corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano y demás legislación aplicable de las niñas, niños y adolescentes; VIII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares; IX. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro; IX Bis. Coordinar un sistema de educación media superior a nivel nacional que establezca un marco curricular

común para este tipo educativo, con respeto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa; X. Regular, coordinar y operar un padrón nacional de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un Sistema Nacional de Información Educativa; XI. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley; XII. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar; XIII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y XIV. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables. Artículo 13. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes: I. Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros; II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría; IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine; V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de

maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida; VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; VI Bis. Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa; VII. Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un Sistema Estatal de Información Educativa coordinado con el Sistema Nacional de Información Educativa; VIII. Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de ingreso y promoción en el servicio docente y de administración escolar, y IX. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables. Artículo 14. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes: I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales; II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12; III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida; IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares; V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12; VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística; VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa; VIII. Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y fomentar su enseñanza y divulgación; IX. Fomentar y difundir las

actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones; X. Promover e impulsar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el libro, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia; XI. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias; XII. Promover prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia y el Reglamento de Cooperativas Escolares, y XIII. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13. Artículo 15. El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14. El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales. El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo. Artículo 16. Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en la Ciudad de México al gobierno local y a las entidades que, en su caso, establezca. En el ejercicio de estas atribuciones no será aplicable el artículo 18. Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, serán prestados, en la Ciudad de México, por la Secretaría. El gobierno de la Ciudad de México concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en términos de los artículos 25 y 27. Artículo 20. Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las

finalidades siguientes: I. La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica -incluyendo la de aquéllos para la atención de la educación indígena- especial y de educación física; II. La formación continua, la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior; III. La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad, y IV. El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa. Las autoridades educativas locales podrán coordinarse para llevar a cabo actividades relativas a las finalidades previstas en este artículo, cuando la calidad de los servicios o la naturaleza de las necesidades hagan recomendables proyectos regionales. Asimismo, podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones de educación superior nacionales o del extranjero para ampliar las opciones de formación, actualización y superación docente. Artículo 21. El educador es promotor, coordinador, facilitador y agente directo del proceso educativo. Las autoridades educativas proporcionarán los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento. Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes. En el caso de los maestros de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español. El Estado otorgará un salario profesional digno, que permita al profesorado de los planteles del propio Estado alcanzar un nivel de vida decoroso para ellos y su familia; puedan arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfrutar de vivienda digna; así como disponer del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para realizar actividades destinadas a su desarrollo personal y profesional. Las autoridades educativas establecerán mecanismos que propicien la permanencia de los maestros frente a grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social. Las autoridades

educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por el magisterio. Además, establecerán mecanismos de estímulo a la labor docente con base en la evaluación. Artículo 25. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado - Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible. Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad. El gobierno de cada entidad federativa publicará en su respectivo diario oficial, los recursos que la Federación le transfiera para tal efecto, en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar. El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos. En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan. Artículo 28. Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares. Artículo 29. Corresponde a la Secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias. Dicha evaluación, y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados serán tomados como

base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes. Artículo 30. Las instituciones educativas establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, otorgarán a las autoridades educativas todas las facilidades y colaboración para la evaluación a que esta sección se refiere. Para ello, proporcionarán oportunamente toda la información que se les requiera; tomarán las medidas que permitan la colaboración efectiva de alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos educativos; facilitarán que las autoridades educativas, incluida la Secretaría, realicen exámenes para fines estadísticos y de diagnóstico y recaben directamente en las escuelas la información necesaria. Artículo 31. Las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa. Lo contemplado en la presente sección, incluye también las evaluaciones señaladas en la fracción VII del artículo 12 de la presente Ley. Artículo 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja en términos de lo dispuesto en los artículos 7o. y 8o. de esta Ley. Artículo 33. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes: I. Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades; II. Desarrollarán programas de apoyo a los maestros que presten sus servicios en localidades aisladas y zonas urbanas marginadas, a fin de

fomentar el arraigo en sus comunidades y cumplir con el calendario escolar; III. Promoverán centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos; IV. Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentran en situación de rezago educativo para que concluyan la educación básica, otorgando facilidades de acceso, reingreso, permanencia, y egreso a las mujeres; V. Otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos; VI. Establecerán sistemas de educación a distancia; VII. Realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria; VIII. Desarrollarán programas con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos preferentemente a los estudiantes que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación; IX. Efectuarán programas dirigidos a los padres de familia, que les permitan dar mejor atención a sus hijas e hijos; X. Otorgarán estímulos a las organizaciones de la sociedad civil y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza; XI. Promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades a que se refiere este capítulo; XII. Concederán reconocimientos y distinciones a quienes contribuyan a la consecución de los propósitos mencionados en el artículo anterior; XIII. Proporcionarán materiales educativos en las lenguas indígenas que correspondan en las escuelas en donde asista mayoritariamente población indígena; XIV. Realizarán las demás actividades que permitan mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios educativos, y alcanzar los propósitos mencionados en el artículo anterior, y XV. Apoyarán y desarrollarán programas destinados a que los padres y/o tutores apoyen en circunstancias de igualdad los estudios de sus hijas e hijos, prestando especial atención a la necesidad de que aquellos tomen conciencia de la importancia de que las niñas deben recibir un trato igualitario y que deben recibir las mismas

oportunidades educativas que los varones. El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Artículo 34. Además de las actividades enumeradas en el artículo anterior, el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos. La Secretaría evaluará los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios antes mencionados. Artículo 41. La educación especial está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género. Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios. Para la identificación y atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el sistema educativo nacional se sujetarán a dichos lineamientos. Las instituciones de educación superior autónomas por ley, podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a alumnos con

capacidades y aptitudes sobresalientes. La educación especial incluye la orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a los alumnos con necesidades especiales de educación. Artículo 42. En la impartición de educación para menores de edad se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad. En caso de que las y los educadores, así como las autoridades educativas, tengan conocimiento de la comisión de algún delito en agravio de las y los educandos, lo harán del conocimiento inmediato de la autoridad correspondiente. Artículo 44. Tratándose de la educación para adultos la autoridad educativa federal podrá prestar los servicios que, conforme a la presente Ley, corresponda prestar de manera exclusiva a las autoridades educativas locales. Los beneficiarios de esta educación podrán acreditar los conocimientos adquiridos, mediante evaluaciones parciales o globales, conforme a los procedimientos a que aluden los artículos 45 y 64. Cuando al presentar una evaluación no acrediten los conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, recibirán un informe que indique las asignaturas y unidades de aprendizaje en las que deban profundizar y tendrán derecho a presentar nuevas evaluaciones hasta lograr la acreditación respectiva. El Estado y sus entidades organizarán servicios permanentes de promoción y asesoría de educación para adultos y darán las facilidades necesarias a sus trabajadores y familiares para estudiar y acreditar la educación preescolar, primaria y la secundaria. Quienes participen voluntariamente brindando asesoría en tareas relativas a esta educación tendrán derecho, en su caso, a que se les acredite como servicio social. Artículo 48. La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de conformidad a los principios y criterios establecidos en los artículos 7 y 8 de esta Ley. Para tales efectos la Secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, expresadas a través del

Consejo Nacional Técnico de la Educación y del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación a que se refiere el artículo 72. Las autoridades educativas locales, previa consulta al Consejo Estatal Técnico de Educación correspondiente, propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que -sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados- permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, los ecosistemas y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos. La Secretaría realizará revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente artículo, para mantenerlos permanentemente actualizados. En el caso de los programas de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán revisados y evaluados, al menos, cada cuatro años. Los planes y programas que la Secretaría determine en cumplimiento del presente artículo, así como sus modificaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano informativo oficial de cada entidad federativa y, previo a su aplicación, se deberá capacitar a los maestros respecto de su contenido y métodos. Artículo 56. Las autoridades educativas publicarán, en el órgano informativo oficial correspondiente, una relación de las instituciones a las que hayan concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo, publicarán, oportunamente y en cada caso, la inclusión o la supresión en dicha lista de las instituciones a las que otorguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos respectivos. De igual manera indicarán en dicha publicación, los nombres de los educadores que califiquen de manera idónea, en las evaluaciones contempladas en la fracción VII del artículo 12 de la presente Ley. Los particulares que impartan estudios con autorización o con reconocimiento deberán mencionar en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó. Artículo 57. Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán: I. Cumplir con lo dispuesto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Ley; II. Cumplir con los

planes y programas de estudio que las autoridades educativas competentes hayan determinado o considerado procedentes; III. Proporcionar un mínimo de becas en los términos de los lineamientos generales que la autoridad que otorgue las autorizaciones o reconocimientos haya determinado; IV. Cumplir los requisitos previstos en el artículo 55, y V. Facilitar y colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen. Artículo 58. Las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios deberán inspeccionar y vigilar los servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos. Para realizar una visita de inspección deberá mostrarse la orden correspondiente expedida por la autoridad competente. La visita se realizará en el lugar, fecha y sobre los asuntos específicos señalados en dicha orden. El encargado de la visita deberá identificarse adecuadamente. Desahogada la visita, se suscribirá el acta correspondiente por quienes hayan intervenido y por dos testigos. En su caso, se hará constar en dicha acta la negativa del visitado de suscribirla sin que esa negativa afecte su validez. Un ejemplar del acta se pondrá a disposición del visitado. Los particulares podrán presentar a las autoridades educativas documentación relacionada con la visita dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la inspección. Artículo 59. Los particulares que presten servicios por los que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial, deberán mencionarlo en su correspondiente documentación y publicidad. En el caso de educación inicial y de preescolar deberán, además, contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación; contar con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad educativa determine; cumplir los requisitos a que alude la fracción VII del artículo 12; tomar las medidas a que se refiere el artículo 42; así como facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes. Artículo 65. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela: I. Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior. La edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel preescolar es de 3 años, y

para nivel primaria 6 años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar; II. Participar a las autoridades de la escuela en la que estén inscritos sus hijas, hijos o pupilos, cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que aquéllas se aboquen a su solución; III. Colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos; IV. Formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social a que se refiere este capítulo; V. Opinar, en los casos de la educación que impartan los particulares, en relación con las contraprestaciones que las escuelas fijen; VI. Conocer la capacidad profesional de la planta docente, así como el resultado de las evaluaciones realizadas de conformidad con lo dispuesto en la fracción VII del artículo 12 de presente Ley, y VII. Conocer la relación oficial del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, misma que será proporcionada por la autoridad escolar. Artículo 67. Las asociaciones de padres de familia tendrán por objeto: I. Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados; II. Colaborar para una mejor integración de la comunidad escolar, así como en el mejoramiento de los planteles; III. Participar en la aplicación de cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las propias asociaciones deseen hacer al establecimiento escolar; IV. Proponer las medidas que estimen conducentes para alcanzar los objetivos señalados en las fracciones anteriores, e V. Informar a las autoridades educativas y escolares sobre cualquier irregularidad de que sean objeto los educandos. Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos. La organización y el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia, en lo concerniente a sus relaciones con las autoridades de los establecimientos escolares, se sujetarán a las disposiciones que la autoridad educativa federal señale. Artículo 69. Será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta, activa y constantemente, con la comunidad. El ayuntamiento y la autoridad educativa local darán toda su colaboración para tales efectos. La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un

consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela. Este consejo: a) Conocerá el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización; b) Conocerá y dará seguimiento de las acciones que realicen las y los educadores y autoridades educativas señaladas en el segundo párrafo del artículo 42 de la presente ley; c) Conocerá de las acciones educativas y de prevención que realicen las autoridades para que los educandos conozcan y detecten la posible comisión de hechos delictivos que puedan perjudicar al educando; d) Sensibilizará a la comunidad, mediante la divulgación de material que prevenga la comisión de delitos en agravio de las y los educandos. Así como también, de elementos que procuren la defensa de los derechos de las víctimas de tales delitos; e) Tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; f) Propiciará la colaboración de maestros y padres de familia para salvaguardar la integridad y educación plena de las y los educandos. g) Podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela, así como también propondrá los criterios de evaluación óptimos y necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 12 de la presente ley; h) Conocerá los nombres de las y los educadores señalados en el segundo párrafo del artículo 56 de la presente ley; i) Estimulará, promoverá y apoyará actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos; j) Llevará a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar; k) Alentará el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; l) Opinará en asuntos pedagógicos y en temas que permitan la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad, integridad y derechos humanos de las y los educandos; m) Contribuirá a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; estará facultado para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; n) Respalda las labores cotidianas de la escuela, y o)

En general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela. Consejos análogos deberán operar en las escuelas particulares de educación básica. Artículo 70. En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación y demás interesados en el mejoramiento de la educación. Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local: a) El mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio; b) Conocerá de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; c) Llevará a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio; d) Estimulará, promoverá y apoyará actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales; e) Establecerá la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario, particularmente con aquellas autoridades que atiendan temas relacionados con la defensa de los derechos consagrados en la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; f) Hará aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; g) Podrá opinar en asuntos pedagógicos; h) Coadyuvará a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar; i) Promoverá la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares; j) Promoverá actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa; k) Podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares; l) Procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública y, m) En general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el

municipio. Será responsabilidad del presidente municipal que en el consejo se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación, así como la difusión de programas preventivos de delitos que se puedan cometer en contra de niñas, niños y adolescentes o de quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo. En la Ciudad de México los consejos se constituirán por cada delegación política. Artículo 71. En cada entidad federativa funcionará un consejo estatal de participación social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo. Un órgano análogo se establecerá en la Ciudad de México. En dicho Consejo se asegurará la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación, así como los sectores social y productivo de la entidad federativa especialmente interesados en la educación. Este consejo promoverá y apoyará entidades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social; coadyuvará a nivel estatal en actividades de protección civil y emergencia escolar; sistematizará los elementos y aportaciones relativos a las particularidades de la entidad federativa que contribuyan a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio; podrá opinar en asuntos pedagógicos; conocerá las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación a través de los consejos escolares y municipales, conformando los requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes su resolución y apoyo; conocerá los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas y colaborará con ellas en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación. Artículo 72. La Secretaría promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación, así como los sectores social y productivo

especialmente interesados en la educación. Tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional, podrá opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación. Artículo 75. Son infracciones de quienes prestan servicios educativos: I. Incumplir cualesquiera de las obligaciones previstas en el artículo 57; II. Suspender el servicio educativo sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor; III. Suspender clases en días y horas no autorizados por el calendario escolar aplicable, sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor; IV. No utilizar los libros de texto que la Secretaría autorice y determine para la educación primaria y secundaria; V. Incumplir los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, la primaria y la secundaria; VI. Dar a conocer antes de su aplicación, los exámenes o cualesquiera otros instrumentos de admisión, acreditación o evaluación, a quienes habrán de presentarlos; VII. Expedir certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes no cumplan los requisitos aplicables; VIII. Realizar o permitir se realice publicidad dentro del plantel escolar que fomente el consumo, así como realizar o permitir la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, distintos de alimentos; IX. Efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los alumnos; X. Ocultar a los padres o tutores las conductas de los alumnos que notoriamente deban ser de su conocimiento; XI. Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna; XII. Contravenir las disposiciones contempladas en el artículo 7o.; en la fracción VII del artículo 12; en el segundo párrafo del artículo 42 por lo que corresponde a las autoridades educativas y, en el segundo párrafo del artículo 56; XIII. Incumplir cualesquiera de los demás preceptos de esta Ley, así como las disposiciones expedidas con fundamento en ella; XIV. Administrar a los educandos, sin previa prescripción médica y consentimiento informado de los padres o tutores, medicamentos que contengan sustancias psicotrópicas o estupefacientes; XV. Promover en los educandos, por cualquier medio, el uso de medicamentos que contengan sustancias psicotrópicas o estupefacientes, y XVI.

Expulsar o negarse a prestar el servicio educativo a niñas, niños y adolescentes que presenten problemas de aprendizaje, condicionar su aceptación o permanencia en el plantel a someterse a tratamientos médicos específicos; presionar de cualquier manera a los padres o tutores para que acudan a médicos o clínicas específicas para la atención de problemas de aprendizaje de los educandos. Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que, las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos. Artículos Transitorios Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Segundo. El Ejecutivo federal, en un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, realizará las modificaciones reglamentarias necesarias para la observancia de lo dispuesto en el presente decreto. Tercero. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado a la Secretaría de Educación Pública. Cuarto. Se abroga la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2013 y se derogan todas las disposiciones legales que contravengan o se opongan a la presente Ley. Quinto. Se abroga la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2013 y se derogan todas las disposiciones legales que contravengan o se opongan a la presente ley. Nota 1 Pavón Cuéllar, David. La reforma educativa en México: razones por las que debe rechazarse, publicado en "Proyecto comunidad. Organización, trabajo y convicción", publicado el 6 de septiembre de 2016. Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de octubre de 2018. Diputado Irán Santiago Manuel (rúbrica).

Disponible en
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun_3769811_20181031_1539270387.pdf

Agradecimientos

A mis padres con todo el respeto y amor que de mi tienen, les dedico este trabajo como fruto de su esfuerzo y confianza que en mi depositaron. A mi papá José Luis por brindarme todas las posibilidades para concluir mi licenciatura, por siempre tener una palabra de aliento que me animará a seguir, por ese abrazo que siempre me guardaba en momentos inesperados, gracias papá. A mi mamá Ma. Dolores por recordarme siempre nuestras “palabras mágicas”, por darme la energía de seguir adelante, por ayudarme a nunca rendirme. Gracias papás por estar siempre conmigo, por el apoyo brindado en estos años y sobretodo, por su amor incondicional que siempre me ha impulsado a lograr mis propósitos.

A mi hermano Luis por su apoyo durante este proceso, por ser mi cómplice en esta etapa y por haber confiado en mí en todo momento.

También agradezco a los profesores que tuve a lo largo de mi vida académica, cada uno de ellos de manera particular contribuyó a mi formación académica. Hoy agradezco sus actitudes estrictas, sus exigencias y en especial sus enseñanzas. Gracias en particular al Dr. Luis Eduardo Medina, quien fue mi asesor en este trabajo de investigación. Agradezco la disposición que siempre me brindo para aclarar mis dudas y el conocimiento que me compartió para desarrollar y concluir este trabajo. Gracias Doctor por haber aceptado ser mi asesor.