



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
“ARAGÓN”**

**“IRREGULARIDAD EN LA ACTUACIÓN DE LOS
ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y ASESORÍA
POLÍTICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA”**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

JESÚS EDGAR CRUZ ISIDRO

ASESOR DE TESIS: LIC. ENRIQUE GARCIA CALLEJA



MÉXICO

JUNIO DE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios

Por permitirme llegar a este momento cumbre de mi desarrollo profesional que por tanto tiempo he anhelado.

A mi Madre:

Elsita que durante largo tiempo esperaste tener en tus manos esta tesis, y que con tu esfuerzo, atención y paciencia supiste comprenderme aún en los momentos de mayor angustia y desesperanza para disfrutar de este momento conmigo.

A mi Padre:

Que con su frase “sigue adelante nos vamos a reír de este mal momento” me levantaste en innumerables ocasiones e hiciste que creyera en mí para lograr este objetivo.

DEDICATORIAS

A mi Papá Chiché:

Que en Gloria este y que desde
Donde me pueda observar estará
Orgullosa de mí esfuerzo.

A mí querida hermana Sugeily:

La cual muchas veces me alentó para no
rendirme y concluir con mi objetivo.

A mi querido sobrino José Alfredo:

Que a pesar de ser un ángel muy
pequeño con sus tiernas manos me ha
dado calor, alegría y ternura en mis
momentos de tormento.

A mí querida familia Isidro:

Que a través de toda una vida
me han enseñado a amar, compartir
y ser humilde, y le han brindado a mí familia
amor, respeto y apoyo.

Índice

Introducción..... I

Capítulo Primero:

Antecedentes y Generalidades.

1.1 Antecedentes del Estado y la División de Poderes	1
1.1.1 Surgimiento de la noción de Estado	1
1.1.2 Evolución del Estado a la nación contemporánea	2
1.1.3 Antecedentes de la División de Poderes	7
1.1.3.1 Origen	7
1.1.3.2 Evolución universal	8
1.1.3.3 Antecedentes y evolución en México.	10
1.2 Antecedentes y evolución de las formas de Administración Pública	15
1.2.1 Origen de la Administración Pública	15
1.2.2 Antecedentes y evolución de la Centralización Administrativa	16
1.2.3 Antecedentes y evolución de la Administración Pública Sectorizada	19
1.2.4 Origen de las Unidades de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República	22
1.3 Marco teórico conceptual	25
1.3.1 La División de Poderes	26
1.3.1.1 Concepto	26
1.3.1.2 Finalidad.....	27
1.3.2 Marco teórico del Poder Ejecutivo	28
1.3.2.1 Concepto	28
1.3.2.2 Facultades	30
1.3.3 Marco teórico del Poder Legislativo	31
1.3.3.1 Concepto	31
1.3.3.2 Integración	32
1.3.3.3 Facultades	34

Capítulo Segundo:

Desarrollo de las Facultades Administrativas en el Ámbito Federal.

2.1 La facultad administrativa en el ámbito federal	37
2.1.1 Concepto	37
2.1.2 Finalidad	39
2.1.3 Actos que la engloban	39
2.1.3.1 Servicio Público	40
2.1.3.2 Obra Pública	40
2.1.3.3 Otros actos	41
2.1.4 Relación de poderes en el ejercicio de la facultad administrativa	41
2.2 Los órganos de la facultad administrativa	44
2.2.1 Concepto de Administración Pública	45
2.2.2 Forma centralizada de la Administración Pública	46
2.2.2.1 Concepto	47
2.2.2.2 Naturaleza	48
2.2.2.3 Funciones	48
2.2.2.4 Régimen legal aplicable	50
2.2.3 La Administración Pública Paraestatal	52
2.2.3.1 Concepto	53
2.2.3.2 Naturaleza	54
2.2.3.3 Funciones	55
2.2.3.4 Régimen legal aplicable	56
2.2.4 Intervención de las unidades de coordinación y asesoría de la Presidencia de la República	59
2.2.4.1 Concepto	59
2.2.4.2 Régimen legal aplicable	60
2.2.4.3 Funciones	62
2.2.4.4 La intervención en las formas de Administración Pública	64

Capítulo Tercero:

Irregularidad en la Actuación de los Órganos de Coordinación y Asesoría Política de la Presidencia de la Republica y Propuesta de Reforma.

3.1 Irregularidad en la actuación de los Órganos de Coordinación y Asesoría Política de la Presidencia de la República.	66
3.1. 1 Problemáticas Políticas	67
3.1. 2 Deficiencias Administrativas.	77
3.1.2.1 Por romper el principio de mando ejecución.	78
3.1.2.2 Problemáticas de ejecución de la función administrativa	88
3.2 Propuesta de Reforma	106
3.2.3. Alcance de la Reforma	110
Conclusiones:.....	112
Apéndice A Adendum.....	115
Bibliografía	122

INTRODUCCIÓN.

A lo largo del desarrollo del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo se han entrelazado diversas relaciones en lo tocante a la aplicación de la normatividad en la Administración Pública, es así que para el período de trabajo del Presidente Vicente Fox, éste en uso de una reforma al artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Ex Presidente Ernesto Zedillo donde se autoriza la creación de Órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República, crea órganos de esta envergadura, sin embargo la creación y la actuación de los mismos se da a través de los llamados acuerdos, ocasionando con ello diversas irregularidades motivando la presente investigación.

Por eso el objetivo del presente trabajo recepcional es demostrar la **“Irregularidad en la Actuación de los Órganos de Coordinación y Asesoría Política de la Presidencia de la República”**, para ello se utiliza por una parte el método hipotético inductivo, ya que, partiendo de la premisa de la existencia de dicha irregularidad, se buscó por medio de situaciones particulares demostrar la misma, sin embargo no fue el único método, así mismo, se utilizó el método histórico, ya que a través de éste se localizaron antecedentes y consecuencias que sustentaran la congruencia del tema sin olvidar los conceptos y marco teórico que este método le da a esta investigación, Todo lo anterior se concreta por medio de tres capítulos, desarrollados de la siguiente forma.

En el primer capítulo intitulado **“Antecedentes y Generalidades”**, se estudian las nociones básicas de Estado así como la división de poderes, ubicando en ello los poderes que lo conforman y el marco teórico de los mismos.

En el segundo capítulo llamado **“Desarrollo de las facultades administrativas en el ámbito federal”**, se desarrolla el concepto de la facultad administrativa, la relación del ejercicio de la misma entre los poderes de la Unión a la luz de lo establecido en nuestra Carta Magna, así como la conformación de la

administración pública los órganos que la integran, y el surgimiento de los órganos de coordinación y asesoría de la Presidencia de la República y las funciones que desempeña.

Por último en el tercer capítulo intitulado, “**Irregularidad en la Actuación de los Órganos de Coordinación y Asesoría Política de la Presidencia de la República**”, en donde se retoman las funciones, formas de creación de dichos órganos estudiados en el capítulo anterior, para determinar sus irregularidades en sus funciones y no sólo eso, sino también se realizó una **propuesta de reforma** para satisfacer la laguna legal existe, determinando el pro y la contra del mismo así como las respectivas **conclusiones** del presente trabajo.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES

1.1 Antecedentes del Estado y la División de Poderes

Si bien es cierto el punto trascendental al cual se llegará al final de la presente investigación tratará sobre las problemáticas en la actuación de los Órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República, también lo es el hecho que para llegar a tal fin debe haber un origen para la aparición de los mismos, es por ello que al buscar dicho origen en el tiempo aparece de manera inevitable la noción de Estado, sin embargo esto no es suficiente para justificar el porque y la razón de ser de estos órganos, es por ello se requiere complementarse con el desarrollo de los antecedentes del Estado justificados estos por la referencia lógica de los diversos cambios sufridos por el mismo a través del tiempo, y que necesariamente se reflejan en los diversos órganos que lo conforman actualmente.

Por otra parte, al reconocer el necesario desarrollo de la noción del Estado, así como sus antecedentes, punto de partida de la presente investigación; también se debe enmarcar que dicho aspecto no es el único, complementándose necesariamente con los elementos que la conforman, tal es el caso del poder y su respectiva división desarrollada en el mismo Estado y cuya aparición no es de la nada sino como producto de la evolución del mismo y para entenderlo es necesario ver sus antecedentes justificando con ello la existencia de la división del mismo, acarreando con esto la delegación de facultades en órganos de inferior rango como lo son los Órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República.

1.1.1 Surgimiento de la noción de Estado

Al ubicarnos dentro del contexto histórico del surgimiento de la noción de Estado tal y como lo entendemos en nuestra actualidad (con los elementos que lo

conforman) es claro denotar los diversos puntos de partida de esta, todo ello debido al uso dado a dicha palabra, es así en primer término se hace necesario conceptuar la palabra Estado de manera general para así localizar dicha noción en el tiempo, es así como Serra Rojas expresa que la palabra Estado proviene del latín Status, de Stare, estar, es decir condición de ser, etimológicamente se ha empleado para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la misma¹; ante dichas acepciones son diversos nombres los que podrían semejar esta noción tales como la polis griega, la civitas, Reich, reino, land, etc. Sin embargo como señala Mario De la Cueva: existe una opinión en común de Nicolás Maquiavelo a través de su obra el Príncipe (obra desarrollada en el siglo XV) el que introdujo la palabra Estado a la literatura política con la frase célebre: “Todos los estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son Repúblicas o principados“².

Con ello de manera significativa se empieza a utilizar el término Estado con las características y con la connotación que hoy lo conocemos transformándose sus características a través del tiempo.

1.1.2 Evolución del Estado a la nación contemporánea

Reconociendo que el origen de la noción de Estado es distinta de acuerdo a la significación y el uso que los diversos pueblos le dieron, se puede encontrar que entre los primeros antecedentes del Estado en un punto anterior a la edad media tal y como lo expresa Acosta Romero³ al acotar que la evolución del Estado como realidad social, no es una creación reciente ni estática, ni sus características han sido las mismas en el transcurso del tiempo, ya que desde la más remota antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado, actuando frente a la naturaleza,

¹ Vid SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Primer Curso. 19^o ed. Ed. Porrúa S. A. de C. V., México, 1998. p 535.

² MAQUIAVELO Nicolás Cit. Por. DE LA CUEVA, Mario, La Idea del Estado 2^a ed. Ed. UNAM, México, 1980. pp 17 y 18

³Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 15ed, Ed. Porrúa S.A., México, 2000. p 99

por medio de los grupos más primitivos, en los cuales necesariamente, hubo cierta organización y ciertos principios de orden.

Estas ideas nos permiten entender el origen del Estado se puede encontrar desde que el individuo ha tenido la necesidad de organizarse, convivir y satisfacer sus necesidades, transportándonos dicha reflexión a las civilizaciones antiguas ya donde se tiene antecedentes remotos de esta.

Esta situación se corrobora en la opinión de Eduardo Andrade al señalar la formación de sociedades hidráulicas como el caso de la Egipcia donde acota que estas sociedades tuvieron la necesidad de cambiar de un modelo de riego de pequeñas extensiones de tierra a la orilla del Río Nilo hacia nuevas formas de irrigación de mayores extensiones la cual produjo una centralización del mando conformando con ello un elemento del Estado⁴. Una vez reconocido este primer antecedente se encuentran algunos más como es el caso de la llamada Polis griega, cuyo proceso de formación paso por una primera etapa donde sólo existían grupos de pequeñas familias, y posteriormente éstas se unieron para formar aldeas y en cuya interacción observó un crecimiento de necesidades, decidiendo compartir un fin común dando origen a la misma. Dicho Estado tenía como características principales la conformar una sociedad esclavista en tres grupos (gobernantes, guerreros y artesanos y labradores), denotando con ello una estructura social más compleja que la sociedad hidráulica.

Asimismo de manera semejante, se reconoció en el pueblo romano una forma de organización localizada en la civitas, cuya estructura social y política es semejante a la estructura griega aunque destacando la conformación de grupos representantes de las gens y una asamblea pública, dentro de este grupo destacaron los etruscos, quienes fueron el grupo dominante y que a través del tiempo se les ha reconocido como el cimiento de la conformación previa de un Estado que dio a través de su evolución las ciudades Estado (con semejanza a las ciudades griegas) y que por ser un grupo conquistador, se sometió a una interacción con otros pueblos dando esto como consecuencia una adaptación y

⁴ Vid ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. Ed. Harla. México, 1999. pp. 47 y 48

adquisición cultural, sumando a esto un crecimiento militar y económico que redundó en distinciones de clases y derechos como lo sucedido entre plebeyos y patricios.

Atendiendo a la historia, los factores que determinan el siguiente tipo de Estado (aunque sus características no sean las del Estado moderno); se localizan en la Edad Media donde el tipo de estructura social predominante verificó a través de la figura del servilismo, pasando éste proceso a una diferenciación con la anterior etapa esclavista de Grecia y Roma, aunque sin una estructuración uniforme en la cual existían diversos grupos de poder como por ejemplo el rey, los caballeros y otro que aún en nuestros días tiene poder como lo es la iglesia, tal y como lo describe Mario De La Cueva aludiendo al historiador Chastelian escritor de la época de la edad media justificando la doctrina de Cristo:

“Dios ha creado al pueblo bajo para trabajar, para cultivar el suelo, para asegurar por medio del comercio la sustentación permanente de la sociedad; ha creado al clero para los ministerios de la fe; y ha creado la nobleza para realizar la virtud y administrar la justicia, para ser con los actos y costumbres de sus distinguidas personas el modelo de los demás”⁵

Complementando la referencia anterior las divisiones de las organizaciones políticas fueron sustentadas en un principio por el Imperio Germánico Sacro y Romano era sólo una estructura para regular la relación Iglesia e Imperio pero al mismo tiempo existían otros entes o unidades políticas con fundamentos distintos, como por ejemplo el poder de los príncipes sentados en el derecho privado con determinadas pretensiones contractuales otros círculos sociales fuertemente constituidos, o unidos en un círculo superior y procurándose el beneficio máximo y satisfacción de sus intereses, por ello se concluye que la sociedad medieval vivió una doble característica, pues fue estamental y feudal, los estamentos fueron capas sociales más o menos cerradas, que constituían fuerzas sociales vivas y actuantes.”

⁵ CHASTELIAN Cit. Por. DE LA CUEVA, Mario. El otoño de la Edad Media, traducción de José Gaos, revista de Occidente, Madrid, 1961, p. 81

Las características antes referidas son un claro ejemplo de lo que se denominaría la alta edad media; pero, no únicamente existieron estas formas de organización, ya que en la etapa de la baja edad media devinieron ciertos acontecimientos que modificaron sustancialmente estas estructuras tal es el caso de lo que es mencionado por Mario De la Cueva al referirse a Friederich Agust Freiheir Von Der Hayde:

“Durante el tránsito del siglo XII al XIII es donde debe situarse la hora del nacimiento del Estado moderno ya que por la Acción de los Reyes de Francia, Inglaterra y de Castilla, y del emperador Federico II, éste último en relación con el reino de Sicilia, fueron quienes se enfrentaron a los obstáculos formidables de la iglesia, el imperio y los señores feudales⁶.

Pero esta nueva etapa de transición despertó características particulares del Estado como lo es en primer lugar la extensión territorial así como la asociación de ciudadanos que se constituyan en el mismo, donde el territorio constituye la realidad físico-geográfica sobre la cual el Estado ejerce su soberanía. Otra característica es el de ser un Estado nacional; es decir, la conformación de individuos pertenecientes a una región con todo lo que ello implica (costumbre, lengua, tradiciones, ideales, etcétera).

Retomados éstos elementos, fueron circunstancias necesarias para llegar a la conformación de lo que hoy conocemos como Estado Moderno, sin embargo la historia refiere que es en Florencia donde se puede destacar un primer modelo de Estado actual, ya que ahí nació la idea de la res-pública, quiere decir, cuando el problema de Florencia dejó de ser cosa del rey o del príncipe y devino la cosa de todo el pueblo, para resolverlo

Asimismo Acosta Romero da punto de referencia para determinar las características del Estado Moderno aludiendo a Provenza (Italia) inclusive expresa que autores de esa época ya hacen alusión a dicho concepto, sobresaliendo Bodino en el siglo XVI ya da señalamiento de algunos de los principales caracteres del Estado Moderno aludiendo a éste como el poder más grande,

⁶FREIHEIR VON DER HAYDE, Friederich Agust Cit. Por DE LA CUEVA, Mario. Die Geburststunde des sowaeränen Staates, Druck und Verlag Josef Habel, Regensburg, 1962, p. 41

catalogando al Estado como una clase social o estamento⁷. En segundo término a Tomas Hobbes concibiendo éste al Estado como un monstruo de poder inquisitivo y un fenómeno político de poder público, que se explica por el grupo social mismo. En tercer lugar Locke en su “Ensayo sobre el gobierno civil”, habla de un Estado de naturaleza, de libertad e igualdad, que es regido por la razón y por reglas de conveniencia. Es un principio del que posteriormente derivaría el contractualismo.

Ya para el siglo XVII y principios del siglo XIX la revolución industrial dio comienzo a los nacionalismos, llevando conjuntamente el absolutismo y monarquía predominante en esta época, sumando a ello el colonialismo y una idea de hegemonía, sin embargo posteriormente la independencia de los Estados Unidos así como La revolución francesa dan un nuevo rumbo a la forma en que se rigen los Estados dando origen a las Repúblicas los cuales fueron tomadas como modelos a seguir en las demás colonias de latino América.

En este punto la soberanía pasa del monarca al pueblo como lo relatan algunos de los historiadores, aunque esto no sea una verdad plena debido a las interrelaciones existentes entre los diversos pueblos así como su regulación jurídica particular.

El Estado en el siglo XX creció en diversos ordenes, pero como al inicio de las referencias es Europa el crisol de estos nuevos orígenes como lo describe Fix Zamudio ha correspondido a Europa un movimiento inédito hacia el fenómeno supranacional, que esta modificando profundamente la estructura tradicional de las formas de Estado y cuestionando algunos de los conceptos clásicos de la teoría política, como los de nacionalidad, ámbito de validez del orden jurídico o soberanía. La construcción de la unidad europea ha sido una obra laboriosa y constantemente polémica, pero constituye un nuevo modelo de organización política que ha logrado superar hasta ahora con éxito egoísmos nacionalistas muy arraigados para acercar a los hombres que viven en aquél continente hacia un destino común⁸.

⁷ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p 100

⁸ Vid.FIX ZAMUDIO, Héctor y otro. Derecho Constitucional Mexicano Comparado. 3ª ed. Ed Harla. México, 1999. p 250

1.1.3 Antecedentes de la División de Poderes

Del surgimiento de la noción Estado, así como su evolución, se interpretó su proceso de origen así como su situación actual, sin embargo para fines de la presente investigación, no sólo estos aspectos son los únicos trascendentales de ahí que también se desprende la existencia de los elementos que lo conforman así tenemos, al territorio, la nación, la forma de gobierno y el poder.

De este último elemento es trascendental hablar por su relación con los Órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República, dicho elemento es el poder, pero su desarrollo nos llevará a una disgregación de ideas que dará paso a la división de poderes, la cual permite distribuir y responsabilizar en diversos órganos las funciones que tiene a su cargo y que consecuentemente acarrea una etapa de delegación de funciones en órganos de menor jerarquía como lo son los órganos de coordinación antes mencionados.

Por otra parte es prudente referirse a los antecedentes de la división de poderes; ya que este proceso permitirá ubicar las etapas y cambios que dicho aspecto ha tenido al correr del tiempo, haciendo necesario sin duda hablar en primer lugar de la historia universal debido a que en ella se suscita un marco general de este proceso que necesariamente afectó, afecta y seguirá afectando el proceso de la división de poderes de nuestro país.

1.1.3.1 Origen

Buscar un origen de la división de poderes en el tiempo hace entender la necesidad de hablar sobre las etapas de la historia universal; por ello tomando esta circunstancia es necesario relatar que en la mayor parte de la época antigua no existía la división de poderes, porque el sistema de las diversas organizaciones sociales como las tribus, el poder solo era detentado por una sola persona, ya sea el patriarca o la matriarca, cuyas decisiones eran únicas y a las cuales se sujetaba el resto del grupo; es así que hasta el proceso histórico de pueblos más desarrollados y organizados como el griego y el romano se empieza a hablar de

división de poderes quizá no con este término pero si con razonamiento filosófico, tal y como se observa en la filosofía política, enunciando que es a través de Aristóteles donde se ubica un primer comentario o expresión de la división de poderes, quizá no bajo este nombre ni las mismas funciones que tienen en la actualidad, pero que reflejaron una necesidad de dividir el poder para el ejercicio del mismo, dichas connotación se hace patente en lo que señala Enrique Pérez León al decir: (...)“Aristóteles, Locke y Montesquieu (...) para el primero el Estado debería dividirse para su funcionamiento en tres elementos: la Asamblea General, el Cuerpo de Magistrados y el Cuerpo Judicial”⁹., es aquí donde observamos una forma de división de poderes no vista en el régimen esclavista.

Con ello se puede concluir la necesidad histórica de determinar una división de poderes, para permitir dar eficacia a su forma de organización, donde se ubican diversos órganos para cumplir dicho fin; es así que al justificar el origen de la división de poderes, éste a llevado un proceso que será verificado posteriormente a través del desarrollo de la evolución universal.

1.1.3.2 Evolución universal

Una vez establecido el origen de la división de poderes a partir de los pensamientos y obra de Aristóteles, corresponde a Jhon Locke a través de su obra filosofía política (obra que fue resultado de su experiencia y observación de los diversos cambios políticos surgidos en Inglaterra en el siglo XVIII) y sus dos tratados sobre el gobierno civil en los cuales ya atacaba el patriarcado del Rey y en el segundo donde exponía una teoría de los principios a los que debería sujetarse el gobierno, como claramente lo narra Fix Zamudio retomando la obra de Locke (...) “el hombre vive en un Estado de naturaleza de buena relación, pero ante la necesidad de vivir en sociedad tuvo que elaborar un tratado de convivencia para poder regirse en sociedad, y que de ello también requieren de poderes de supervivencia y que estos eran el legislativo, ejecutivo y federal”.¹⁰

⁹ Cit. Por. PÉREZ DE LEÓN, E. Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 9ed. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1989, p 73

¹⁰ Cit. Por FIX ZAMUDIO, Héctor y otro. Op. Cit. p 386

Dichas observaciones de Locke hacen entender que el proceso de transición de la división de poderes forzosamente partió de una no división de los mismos por el estado de naturaleza de los individuos pero que al momento de convivir en sociedad requirieron de una división para vivir mejor, sin en cambio dicha aseveración podría tener sus puntos críticos en el momento de la existencia de los clanes, tribus u otro tipo de organizaciones tribales que implicaban una forma de régimen en el cual no existía una división de poderes, sino un patriarcado o matriarcado, aunque si una forma de organización social, es así que John Locke da un enfoque teórico a la división de poderes, en remembranza a lo que había opinado Aristóteles con respecto a una división para la organización del Estado.

Es hasta la aparición del Barón de Montesquieu con suma precisión, en su obra el espíritu de las leyes resultado esta de las vivencias en Inglaterra con una división de funciones respecto de los magistrados y una Constitución de costumbre en comparación con el resto de Europa con una monarquía absolutista y teniendo como fundamento la carta de Juan Sin Tierra, prevaleciente en los siglos XVIII y XIX que el replantea la necesidad de la existencia de estas autoridades para el equilibrio del poder del Rey.

Con lo anterior es notorio visualizar que era necesario dar un paso hacia la división de poderes, que permitiera el mejor cumplimiento de las necesidades de los gobernados; pero también surgió por una necesidad imperante de evitar una gran concentración de poder en el monarca, para evitar un abuso del mismo y por tanto grandes injusticias. Reforzando la idea anterior Fix Zamudio concluye al retomar una afirmación de Montesquieu realizada en su libro IV que indica: (...)“ no hay poder que no incite al abuso o la extralimitación y que para no abusar del poder es preciso que por disposición de las cosas el poder detenga el poder¹¹, justificando la necesidad de la división de poderes.

Con ello Montesquieu justifica la división de poderes en razón de un límite al absolutismo imperante en ese tiempo y abrir una nueva visión en la organización del Estado a tal grado que su obra sentó las bases para inspirar la creación de las

¹¹ Ibid, p. 387

instituciones parlamentarias de Francia e Inglaterra influenciando éstas con posterioridad a las demás naciones europeas.

Con las reflexiones anteriores se verifica el proceso histórico de la división de poderes, como una consecuencia de muchas situaciones ya relatadas, donde el objetivo ha sido equilibrar las fuerzas que tienen a su cargo la función del Estado referidas en la obra de Montesquieu, y a pesar de un tiempo tan distante y se estén viviendo los inicios del siglo XXI aún es tema de actualidad y de diversos comentarios.

1.1.3.3 Antecedentes y evolución en México.

Retomando la historia universal en la cual se marcó en la obra de Montesquieu el establecimiento sólido de la división de poderes, y su influencia en la conformación de sistemas parlamentarios de Francia e Inglaterra, es notorio que en el caso del primer país extiende su influencia históricamente a otros países del mismo continente en la época de Napoleón y lógicamente, esto se traslada posteriormente a España país cuya influencia a través de la colonización de nuestro país llegó la división de poderes, esto reflejó por medio la legislación imperante en esa época, es así que dicha situación se advierte desde la Constitución de Cádiz de 1812, que si bien es cierto no dividía de manera textual el ejercicio del poder, si menciona las diversas potestades del manejo de la ley tal y como lo con templa la obra Tena Ramírez al referir al capítulo III de este ordenamiento referente al gobierno y en específico lo concerniente a los artículos 15, 16 y 17 que a la letra dicen:

“Art. 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”.

“Art. 16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey”.

“Art. 17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley”¹²

¹² TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 22ª ed. México, Ed. Porrúa S. A. de C. V., 1999. p 62

Una segunda referencia también aludida por Tena Ramírez la encontramos en el Reglamento provisional político del Imperio Mexicano de enero de 1823, asentado en el Acta constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824 y en particular su Artículo 9o que señala: “El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”¹³

En este segundo antecedente ocurre un cambio trascendental en cuanto a la contemplación de la división de poderes, ya que el mismo texto expresa la división del supremo poder de la federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y por ende reconoce la división de poderes, dando con ello la idea de un sistema federal al Estado Mexicano.

Ahora bien puntualizando los antecedentes antes mencionados encontramos que en el caso del primer ordenamiento visto, no conforma un texto formalmente escrito y hecho en México; y en el caso del segundo, es provisional, con lo cual no le da el reconocimiento de carta magna, es por ello que el siguiente paso dentro del proceso histórico de nuestra nación lo significa la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, que en lo referente a su artículo 6º contempla la división de poderes señalando: “Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”¹⁴ La aportación importante de este antecedente lo significa que esta Constitución dio un rumbo distinto a la forma de organización del México independiente ya que este inició con el nombramiento del emperador Agustín de Iturbide, para pasar a una organización del tipo presidencialista además de los otros poderes ya referidos con anterioridad.

Posteriormente a esta Constitución surgieron las bases y leyes constitucionales de 1836, cuyos rasgos de distinción con respecto a la división de poderes se justifican en las causas del devenir histórico en donde imperó el partido conservador teniendo raíces centralistas y unitarias reflejándose esto en la

¹³Ibid. p. 155

¹⁴Ibid. p. 168

creación de un nuevo poder, el llamado Supremo Poder Conservador, que como su nombre lo indica era el máximo ente en nuestra nación y entre sus facultades más importantes se encontraba la de ser mediador de los demás poderes buscando evitar excesos tal y como lo refiere la parte segunda de la Constitución de 1836 que señala en su artículo 1º: “Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos”¹⁵. Como es lógico suponer la creación de un poder tan elevado acarreo diversas consecuencias, en primer lugar, trajo protestas y con ello diversos conflictos en el interior del país por parte de los seguidores del federalismo imperantes hasta antes de la Constitución conservadora, claro esto visto desde el punto de vista político, pero desde el punto de la división de poderes esta situación produjo un retroceso ya que al centrar el poder en un solo órgano, implica claramente una concentración del mismo y con ello ir contra una de las máximas de la división de poderes, el equilibrio de los mismos para no abusar y por otra parte la mejor organización del Estado para el cumplimiento de sus funciones.

Conjuntando ambas circunstancias, tanto políticas como jurídicas, se creo una situación de inestabilidad la cual tenia que ser solucionado, por ello empezaron a haber propuestas entre las que destacan las del año de 1840 (Que en su artículo 6º señalaba que “el ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial)”¹⁶, además de una forma de gobierno representativa aunque no establecía por ninguna parte la desaparición del Supremo Poder conservador a pesar de ideas de Diputados que no estaban a favor de ese Supremo Poder tal y como lo refiere Tena Ramírez¹⁷ al aludir a José Fernando Ramírez; quien opinando sobre el tema de la división de poderes resalta que el mismo había sido uno de los grandes descubrimientos de los políticos en contra de los avances del despotismo y a favor de las garantías de los pueblos; estas ideas como es notorio resaltar tuvieron como objetivo primordial retomar el camino de la división de poderes y el restablecimiento del federalismo y por otra la

¹⁵Ibid. p. 208

¹⁶Ibid. p. 253

¹⁷Ibid. pp. 286-289

desaparición del supremo poder conservador, aunque esto no se vio reflejado en la ya mencionada propuesta de Reforma.

Posterior a ese intento, hubo otros para desaparecer al Supremo Poder Conservador como el primer proyecto de Constitución en el año de 1842, donde en el artículo 5º contempló “la posibilidad de ejercer el poder público, a través del poder legislativo, ejecutivo y judicial señalando además que 2 o más poderes no pueden reunirse en una sola corporación o persona, ni el legislativo depositarse en una sola persona”¹⁸; dicho proyecto fue aprobado dando con ello la publicación de una Constitución en ese año de 1842, tal y como lo contemplaba el Título V, Sección única Del Poder Supremo de la Nación en su artículo 27 refiriendo “(...) el poder supremo de la nación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (...) Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”¹⁹; sin embargo, dicha Constitución no tuvo la fuerza para su aplicación debido a que el Presidente Antonio López de Santa Ana, a cargo en ese entonces, se retiró del lugar de la sesión expresando con ello su inconformidad; así como la de los conservadores de esa época haciendo necesario volver a integrar nuevamente a un Congreso Constituyente, para plantear un segundo proyecto de Constitución que viniera a conjuntar los intereses opuestos por las disposiciones constitucionales; es así que en ese proyecto se plantea la existencia, del Título V referente la religión, distribución y división de poderes en específico el artículo 33 que señaló: “el Poder Público se distribuye en general y departamental, en la manera que establezca esta Constitución; y tanto el uno como el otro se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos Poderes, en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades”²⁰, este segundo proyecto tampoco pudo tener el sostén, duración y aplicabilidad en la realidad debido a los conflictos internos que en ese momento vivía nuestro país pero cuya tendencia seguía siendo la división de poderes.

¹⁸Ibid. p. 307

¹⁹Ibid. p. 356

²⁰Ibid. p. 380

Posterior a estas propuestas se suscitaron más en un momento histórico en que la conformación del Estado mexicano era vacilante, y donde como se refirió anteriormente, destacaban los enfrentamientos entre los diversos grupos políticos, así como también entre la iglesia y el Estado esta situación llegó a un punto de estabilidad hasta la Constitución de 1857, el cual contempló en el Título III referente a la División de Poderes y en específico su artículo 50 aduciendo “El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”;²¹ el punto destacable de este artículo radicó en el hecho, de reconocer el establecimiento de la Federación en el contexto de la división de poderes abriendo un nuevo panorama dentro del Estado Mexicano. En otro sentido pareciera que esta transición a una nueva Constitución hubiese sido fácil pero en su discusión pasó por una lucha tremenda, tales como posturas de restablecer la anterior Constitución así como posturas políticas que eran contrarias o moderadas con respecto a la tendencia de esta nueva Constitución.

Después de la Constitución de 1857 transcurrió el tiempo en el cual hubo cierta calma en nuestro país, la cual empezó a trastornarse por la permanencia de muchísimos años en el poder por parte del Presidente Porfirio Díaz; motivando esto en el año de 1910 el inicio de un movimiento conocido como la revolución mexicana; que derivó en la creación de la Constitución que actualmente nos rige la de 1917 la cual, en su Título Tercero, artículo 49 refiere a la división de poderes expresando:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (---)No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

²¹Ibid. p 614

La aportación de esta Constitución vigente ya con las reformas actuales, es la posibilidad del Ejecutivo en situaciones excepcionales poder ejercer la facultad legislativa.

Sin embargo este proceso que marca la división de poderes no queda limitado en ese punto, sino que a través del Artículo 90 de la misma Constitución hace una división de las facultades que el Poder Ejecutivo tiene, organizándole ejercicio de la misma en una Administración Pública Federal que será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. Dando con ello otra característica más al Estado mexicano en particular.

1.2 Antecedentes y evolución de las formas de Administración Pública

Una vez desarrollados en los puntos anteriores las ideas referentes al origen y evolución del Estado y así como la división de poderes, es notorio observar que la Administración Pública adquiere un papel determinante dentro de la estructura del Estado Mexicano, debido a que es parte de uno de los poderes que lo conforman, en este caso específico el Poder Ejecutivo, para justificar dicha circunstancia es necesario analizar sus antecedentes así como la evolución que el mismo ha tenido sin dejar a un lado los antecedentes de las formas que la misma administración ha tenido hasta llegar a la conformación actual de la administración pública, tocando aspectos como la centralización administrativa, la administración pública sectorizada hasta llegar a los órganos de coordinación y asesoría de la Presidencia de la República.

1.2.1 Origen de la Administración Pública

Determinar el origen de la Administración Pública puede verse desde diversos enfoques, uno de tantos es aquel que indica la existencia de una forma de Administración y otra donde se da el origen del uso del concepto de Administración Pública como actualmente lo conocemos.

Haciendo alusión al primero se tiene como origen de la Administración Pública, desde la época de Ramses en Egipto por medio de un manual de jerarquía, así también en China a través de un manual de organización y gobierno, siguiendo la trayectoria histórica en Grecia y Roma existieron estructuras administrativas, muy avanzadas habiendo permanencia en ellas hasta la caída del imperio romano dando cabida a la Edad Media, etapa que en su mayor parte se destacó por el fenómeno de la descentralización administrativa, posterior a esta etapa ubicándose en el Renacimiento existieron sistemas de administración las cuales al llegar hasta nuestra actualidad han evolucionado y creciendo de acuerdo a las funciones y necesidades que el propio Estado tiene que cumplir.

Por otra parte hablando desde el punto de vista del origen del concepto de Administración Pública, como se conoce en la modernidad se ubica como lo señala Omar Guerrero²² en las aportaciones de Juan Bodino en sus Seis Libros de la República, donde establece la primera teoría sistemática de la Administración Pública comprendiendo de manera lúcida los elementos formativos de la Administración Pública así como los requisitos reales y formales para conformar a la misma, y entre otras maneja procesos a través de los cuales puede existir una forma de control del gobernante hacia sus colaboradores, así como hacia los gobernados, Es así que de dicha opinión se concluye que con Bodino nació la ciencia de la Administración Pública moderna, pero con un título diferente en su época ya que en aquella se le dio el título de la ciencia de la policía.

1.2.2 Antecedentes y evolución de la Centralización Administrativa

El proceso de la división de poderes el cual permite al Estado dividir sus funciones y estructura a través de diversos poderes como el Legislativo, Judicial y Ejecutivo, tiene como finalidad darle funcionamiento al mismo, encontrando en la Administración Pública una forma de llevar a cabo la realización de su funciones,

²² BODINO, Juan Cit. Por. GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública. Ed. UNAM. México. 1999 p. 24

es así, que desde la época de los egipcios con Ramses hubo la necesidad de la existencia de una forma de administrar los recursos, sin embargo en esa etapa de la edad antigua al ser el emperador la máxima autoridad, la administración adquirió un forma peculiar, es decir, la dependencia hacia el centro del poder, con ello surgió de manera primitiva lo que conocemos como centralización administrativa del cual posteriormente se hablará de manera más específica en su concepto pero que ahora de manera breve lo podemos definir como un conjunto de órganos que a pesar de que se le delegan funciones esta tiene una dependencia hacia el poder central ya que tiene que obedecer a éste y rendirle cuentas de manera directa.

Esta característica de centralización fue un factor preponderante durante toda la edad antigua, e inclusive tuvo su auge máximo en la época del Imperio romano en el cual el emperador era el representante de ese poder central.

Sin en cambio, este proceso centralizador se vio mermado con la caída del imperio romano, ya que con la invasión de los pueblos sajones devino, el surgimiento de la edad media, etapa caracterizada desde el punto de la administración como descentralizadora de poder, ya que con la creación de feudos así como la aparición de señoríos (señores feudales) la tierra se concentró en manos de particulares, característica que obviamente no correspondía a las de la centralización administrativa; con respecto de la dependencia de todos hacia el centro, lo cual significó un retroceso en la centralización administrativa, sin embargo dentro de esta etapa subsistieron algunos imperios como el carolino (así como otros en algunas partes de Francia) que si bien no eran del poderío del Imperio Romano si conservaban algunas de sus formas de administración que posteriormente serían antecedente de la forma moderna de la centralización administrativa.

Una vez que este tipo de administración llega a su clímax, con clases, como la del señor feudal con una estructura preponderantemente patrimonial (privado) en pocas manos, era lógico suponer que desde el punto de vista administrativo la estructuras burocráticas centralizadas habían disminuido en cuanto a cantidad sin embargo, a pesar de larga duración del proceso histórico que significó la edad media, dicha posesión en pocas manos produjo manifestaciones de los diversos

pueblos hacia la parte baja de esta etapa, gran parte de ellas dirigidas hacia luchar contra la aristocracia feudal, dando como se conoce en la historia como los Estados-Nacionales, en donde el poder soberano se consagra en un monarca, que debido a las situaciones imperantes antes mencionadas, tuvo también que luchar contra la aristocracia dominante para monopolizar las funciones públicas así como la prestación de servicios, llevando con ello un proceso; cuya consecuencia final fue dar un rumbo definitivo hacia la centralización administrativa, la cual se fue modificando hasta llegar hasta la administración moderna que conocemos actualmente.

Otro punto a destacar dentro de esta época es que el desarrollo de la administración centralizada, no quedó únicamente en Francia sino que se expandió por Europa gracias a las conquistas que realizó Napoleón Bonaparte, influenciando necesariamente a España que de alguna forma trajo parte de esta estructura de administración a nuestro país; dicha situación se aprecia durante el virreinato de la Nueva España con sus diversas particularidades y que fue modificándose ya en el proceso del México independiente y que como hace referencia la obra *La Organización De La Administración Pública en México*²³ En el comienzo del México independiente correspondió una administración conformada por las dependencias del gobierno monárquico interino de 1821, poniendo especial atención a los negocios en materia de gobierno interior y relaciones exteriores, defensa de la soberanía nacional, justicia y negocios eclesiásticos y hacienda, una vez pasada esta época al iniciarse la República Federal se conserva la misma organización anterior. Es hasta 1843 cuando se da la primera diferenciación estructural de la Administración Pública, al crearse el Ministerio de Instrucción e Industria, ocurriendo un paso significativo una década después con el establecimiento de un ministerio encargado del Fomento, la colonización, la industria y el comercio. Asimismo, se dispone un Procurador General de la Nación.

Restaurando el federalismo, durante los gobiernos de la Reforma se mantiene el esquema institucional anterior, sufriendo un nuevo cambio hasta 1891

²³ Vid. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, La Organización De La Administración Pública en México, Ed. Noriega Editores, México, 1999, pp 7-9

cuando se expide la primera Ley de Secretarías, la cual además de las Secretarías de Relaciones Exteriores: Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Hacienda, Crédito Público y Comercio; Guerra y Marina; crea una dependencia responsable de las comunicaciones y Obras Públicas.

Con el Primer gobierno emanado de la Revolución Mexicana, la materia laboral se instituye como parte de la Administración Pública, en la forma del Departamento del Trabajo, en Diciembre de 1911, En 1914 el ramo agrícola se atiende en la figura de la Secretaría de Agricultura y Colonización.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la nueva Ley de Secretarías de Estado, expedida en abril de 1917, estableció además de Secretarías; la figura de Departamento. Las Secretarías fueron: La de Estado, Hacienda y Crédito Público; de Guerra y Marina; Comunicaciones; Fomento; e Industria y Comercio: Los Departamentos serían el Judicial; el Universitario y de Bellas Artes; y el de Salubridad Pública.

En diciembre de ese mismo año se emite de nuevo una Ley de Secretarías de Estado que introduce las siguientes modificaciones: La Secretaría de Estado da lugar a las secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores; se crean las Secretarías de Agricultura y Fomento, la de Comunicaciones y Obras Públicas y la de Industria, Comercio y Trabajo. Desaparece el Departamento Judicial y se agregan el de Aprovisionamientos Generales. Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; y el de Contraloría.

En 1958 vino una nueva administración y una nueva ley de secretarías, para posteriormente entrara en vigor la Ley Orgánica de la administración Pública Federal el 29 de Diciembre de 1976, la cual con sus diversas reformas rige la Administración Pública Centralizada.

1.2.3 Antecedentes y evolución de la Administración Pública Sectorizada

Desde fines del siglo pasado se ha manejado el concepto de descentralización administrativa, se dice que surgió y se desarrolló en el Estado Francés, en el sentido como se conoce actualmente, a través de las instituciones

como el establecimiento público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto de la burocracia.

Pero dicha historia o concepción ideológica y práctica no fue fácil de lograr, ya que la evolución de la descentralización administrativa, en el Estado Francés, tuvo diversos intentos el primero de ellos se dio en una época posterior a la monarquía con la revolución de 1787, en la cual se busca quitar al centro de poder más importante el monarca o rey, pero este primer intento es fallido, debido a la inestabilidad interior así como las invasiones de Inglaterra, suscitando la necesidad de crear un órgano llamado de “salud pública”, el cual retomó la centralización concentrando una gran cantidad de poder en un solo órgano; posteriormente con la revolución de 1789 se estableció un nuevo orden en el sistema de Gobierno, que buscó modificar las complejas divisiones administrativas, estableciendo una nueva división territorial, conformada en Departamentos, los que a su vez estaban formados por Distritos, y estos en Cantones y los Cantones en Comunas.

Por otra parte en el primer imperio (Napoleón I) hizo dos contribuciones importantes al sistema administrativo, introduciendo el principio de centralización pero permitiendo el gobierno de estructuras a través de varias autoridades públicas, como característica trascendental de este conjunto de autoridades está el hecho que para deliberar deben reunirse varias personas, pero para ejecutar sólo una, concluyendo con ello que el hecho de tomar en cuenta estas opiniones implica descentralizar el poder y por tanto ya no existe un tipo de administración que se encierra en la centralización.

Posterior a esta época del imperio, es hasta la ley de agosto de 1871, referente a los departamentos y la del 5 de abril de 1884, relativa a las comunas (ayuntamientos) y municipios, las que dan una gran aportación de la

descentralización administrativa delegando funciones que anteriormente sólo correspondían al poder central.

Un ejemplo más dentro del proceso hacia la descentralización administrativa, se da en la cuarta República(1946-1958), a través de un intento por abolir la oficina del Prefecto (ente ante el cual se tenían que reportar las oficinas administrativas y que servía como control de las mismas y cuyo reporte de sus funciones era directamente con el poder central); pasada la cuarta República, en la quinta República la aportación hacia la descentralización fue importante, ya que la ley del 4 de octubre de 1958, en su artículo 72 señala un punto relevante sobre las divisiones territoriales y enuncia que estas serán administradas por consejos, electos bajo las condiciones que señale la ley, aunado a esto, con posterioridad se empezó a aplicar una política de devolución donde transfirió algunos poderes de las autoridades centrales a las autoridades locales (14 de Marzo de 1974), sumando la ley del 5 de julio de 1972 proveyó a las regiones de estatutos estableciendo consejos regionales y prefectos regionales, ya por último en lo que concierne a los antecedentes de la descentralización administrativa en Francia en el año de 1981, consagra un proceso de transformación importante en lo que refiere a las regiones ya que estas anteriormente dependientes del prefecto o de un poder central al cual tenían que rendir cuentas les es otorgado la calidad de cuerpos territorial con plenos poderes, dando con ello un paso definitivo hacia la descentralización administrativa.

Es así como se puede concluir que el proceso histórico de la descentralización administrativa en Francia a llegado a su forma actual de manera preponderante a través de las divisiones territoriales que al reconocerles poderes a las regiones les dan con ello una cierta independencia del centro, aunque ya aplicado en la actualidad Francia ha remarcado que se habla de establecimiento público descentralizado cuando se atiende un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria.

Este sistema, afecta a la administración pública de México, al igual que a los sistemas administrativos de la mayoría de los países de América Latina, sin embargo haciendo alusión especial a nuestro país, es durante la época

posrevolucionaria, entre los años 1925 a 1946, cuando debido a las nuevas necesidades públicas emanadas de este fenómeno y ante la lentitud del sistema administrativo central, para satisfacer las necesidades, le es necesario al sistema adoptar figuras extranjeras distintas que vinieran a resolver el mismo, es así que la figura del establecimiento o empresa pública francesa se hace patente en nuestro país, sin embargo, como fue simples copias la adopción de dicha institución y de otras resultaba sui generis, es por ello que ante la necesidad de las reformas administrativas, en el año de 1981, se da una reforma al artículo 90 constitucional, el cual eleva a ese rango lo que hoy conocemos como la Administración Pública Paraestatal.

1.2.4 Origen de las Unidades de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República

Dentro del proceso evolutivo de la administración pública es lógico entender que después de una etapa plena de centralización administrativa y posteriormente una de administración pública sectorizada, que permitiera mayor libertad a los órganos componentes de la administración, las funciones correspondientes al titular del Poder Ejecutivo se hicieron más complejas y amplias, dando esto una situación de dificultad para el mismo, consistente en cumplir sus funciones; es así como se hace necesario no sólo la intervención de los Secretarios de Estado así como la de sus miembros de las diversas Secretarías, sino además de otros individuos y organismos que apoyaran sin que el poder central quedara sin las facultades que de inicio tiene, es por esto que se crean a los asesores o a las unidades de Coordinación y Asesoría.

Haciendo particular referencia a México, dicho origen se puede contemplar desde dos perspectivas, la primera de ellas obviamente desde la óptica de la conformación de la Presidencia de la República y una segunda al hablar en específico de los Órganos de Coordinación y Asesoría de la misma, en el primer plano la Presidencia de la República tiene su origen en la Constitución Federal del

4 de Octubre de 1824, donde se dispuso la colaboración de empleados públicos para atender el servicio de las oficinas del Presidente de la República.

Posteriormente, diversos ordenamientos reglamentan las actividades de los auxiliares del Presidente de la República. Destacan, por ejemplo, el Proyecto para el reglamento del Orden Interior del Palacio Nacional de 1838, que incluía entre otros a los siguientes funcionarios: un Gobernador como Jefe de Palacio Nacional; un Conserje a cargo de cuidar el Palacio Nacional y un Arquitecto responsable de elaborar planos y dirigir las obras que se emprendieran en Palacio Nacional, en 1853 el Reglamento para el gobierno Interior en Palacio Nacional contemplaba, además de los cargos anteriores, un capellán y un relojero, en 1901 el Reglamento para el Servicio Militar en las Residencias Oficiales del Poder Ejecutivo, suprime el cargo de Gobernador de Palacio y lo sustituye por un Jefe Militar de las Residencias Presidenciales.

En 1902 el Reglamento provisional de la intendencia de los Palacios Nacional y de Chapultepec, designan a un intendente como Jefe de las Residencias Presidenciales independiente del Jefe Militar, cuyas funciones serían entre otras, las de proporcionar seguridad al Presidente de la República en el interior de los Palacios, tener en orden y perfecto servicio las Residencias Presidenciales y controlar y coordinar con el Jefe Militar los servicios diarios de los carruajes para la Presidencia.

A mediados de la década de los años treinta comienza la institucionalización y especialización de las oficinas de la Presidencia. Por decreto promulgado el 31 de Diciembre de 1936 se crea el Departamento Publicidad y Propaganda, mismo que por acuerdo presidencial del 10 de julio de 1937 tomó el nombre del Departamento de Prensa y Publicidad. Le fue encomendado difundir las actividades presidenciales y se le adscribió la Oficina de Quejas, ocupada principalmente de cuestiones agrarias.

A partir de 1940 se formalizó la Oficina Administrativa, misma que tenía por objeto manejar los fondos presupuestarios autorizados asignados a las unidades administrativas presidenciales, a fines de 1944 esas oficinas reciben el nombre de Secretaría Particular de la Presidencia, la cual coordinaba sus tareas con la

Ayudantía de la Presidencia de la República y la intendencia de las Residencias Presidenciales.

En 1946 esa Secretaría se denomina Secretaría Privada y en 1947 Secretaría Privada del Primer Magistrado. Ésta se integraba por áreas que atendían asuntos de prensa e información interna y externa; acuerdos presidenciales, teléfonos, telégrafos y radio-telecomunicaciones, la correspondencia y documentación enviada al Presidente de la República, en 1949 se transforma en la Secretaría de la Presidencia, sin alterar la organización administrativa de 1947. Adopta una vez más el nombre de Secretaría Particular en octubre de 1954, para ser sustituida por la Secretaría Privada de 1958.

Con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia, reuniendo las funciones de planeación, coordinación, inversión pública y el estudio de las modificaciones que debieran hacerse a la administración pública. También le correspondían estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución , registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo, y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República. Asimismo, desempeñaba las funciones que habían sido encomendadas a la Secretaría Particular, tales como: correspondencia, prensa e información interior y exterior, acuerdos presidenciales, integración e informes presidenciales, servicios administrativos, intendencia de residencias presidenciales, oficina de telecomunicaciones, oficialía de partes, extractos de correspondencia y traducciones.

En 1964 se crea la dirección general de Difusión y Relaciones Públicas para ejercer la función de información antes encomendada a la Secretaría Privada, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida en 1976, suprime la Secretaría de la Presidencia y crea la Presidencia de la República, formando parte de ésta las oficinas auxiliares del Titular del Poder Ejecutivo.

Un segundo aspecto a considerar para el origen de los Órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República, lo conforman acuerdos que en su momento dieron pie al mismo, así se tiene un primer acuerdo del 1º de julio de 1977 donde se crea la Dirección General de Información de Relaciones

Públicas y la Coordinación de Asesores denominada Dirección General del Secretariado Técnico, en segundo término el acuerdo del 2 de enero de 1985 donde se crea el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República y posteriormente el acuerdo de fecha de diciembre de 1988 donde se creo la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República y por último para dar base legal se tiene el artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se contempla que el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

1.3 Marco teórico conceptual

Una vez verificados los diversos antecedentes que se han dado en el tiempo con respecto al surgimiento y noción del Estado, el desarrollo histórico de la división de poderes, la administración pública, existen otros temas que derivan de estos y que permiten ser más precisos para la comprensión de los primeros tópicos, tal es el caso del concepto de la propia división de poderes que nos permitirá concluir que es dicha acepción, aunado a esto se desarrollará con posterioridad cual es el fin que persigue dicha institución, esta finalidad es preciso referirla debido a que permitirá en primer término observar el porque de la existencia de un Poder Ejecutivo, para esto último se hace necesario aludir a otros tópicos como su marco teórico, su concepto, estos relacionados con la división de poderes, complementando estos últimos, también se hará referencia posteriormente al Poder Legislativo ya que este es otro poder del Estado que surge por la división de poderes y que guarda una especial relación con el Ejecutivo, por su papel de equilibrio y coordinación con este último, por ello para comprenderlo se tendrá que hablar de su concepto, integración y facultades, tema este último trascendental donde se observará el papel del Poder Legislativo dentro de la Administración Pública.

1.3.1 La División de Poderes

La división de poderes a través de la historia tiene un origen y proceso evolutivo que ha marcado sus características actuales, sobresaliendo por ser un elemento representativo del Estado Moderno que permite dividir el poder soberano en otros poderes, formando órganos que permiten el mejor ejercicio del mismo, procurando además el equilibrio de poder, así como el mejor ejercicio de sus facultades, que se le han concedido.

Por otra parte es de entender que la afirmación anterior tiene diversos orígenes así como un proceso evolutivo diverso, tal y como se analizó anteriormente; por ello para avanzar más en el proceso de la división de poderes se debe puntualizar sobre un concepto que nos permita entenderla como tal, así como el fin que persigue dentro de nuestra legislación.

1.3.1.1 Concepto

La división de poderes como fue analizado en temas anteriores tiene su historia, así como su origen, sin embargo por la trascendencia de dicha institución tiene para el Estado, así como para los órganos que componen al mismo, se hace necesario conceptuarlo, es así que en diversas opiniones de manera directa o por medio de una interpretación han desarrollado, así en primer término Calzada Padrón señala que la división de poderes “Es aquella que se estableció con el firme propósito de equilibrar a los mismos, para garantizar tanto la independencia de cada uno de ellos, como la propia libertad de los ciudadanos”²⁴.

En un sentido similar Herrera Beltrán manifiesta a la división de poderes “Como aquella que tiene por objetivo establecer una relación de fuerzas jurídicas, unas frente a otras, que se limitan entre ellas mismas no tolerando los abusos de los poderes estatales y estableciendo un equilibrio social y político en una nación”²⁵, de manera análoga Moreno Daniel²⁶ opina que la doctrina tiene como

²⁴ CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional., Ed. Harla, México, 1998. p. 193

²⁵ HERRERA BELTRÁN, Fidel, La División de Poderes en México. Ed. Talleres Gráficos del Congreso de la Unión, México, 2000. p 133

sentido técnico (en alusión a la división de poderes) entre otros el de delimitar las funciones de cada uno de los órganos de Estado (...) se pretende además asegurar la libertad de las autoridades en el ejercicio del poder que les esta especialmente encomendado.

Por otra último Elsa Fourcade²⁷ señala la posibilidad de contemplar a la división de poderes como la formación jurídica que establece el equilibrio entre las tres funciones con la asignación de cada una de ellas a un órgano distinto.

En un sentido directo o indirecto, la interpretación de los conceptos manejados por los diversos autores, en cada uno de ellos se visualizan elementos comunes que pueden dar un concepto concreto a la división de poderes, es así que se puede conceptuar al mismo: como la forma a través del cual la Constitución establece una repartición de facultades (llamados por otros funciones) entre órganos del Estado, los cuales se les concede el título de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) con la finalidad de evitar el abuso de algunos de éstos, estableciendo equilibrio y cooperación para satisfacer las necesidades de los integrantes del Estado.

Dicho concepto se respalda aún más en lo contemplado en el título tercero, capítulo I artículo 49 De la división de poderes que dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (...) No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.

1.3.1.2 Finalidad

El dar un origen y un concepto de la división de poderes necesariamente involucra señalar cual es el objetivo trascendental de dicha institución, es por ello,

²⁶ MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax, México, 1997 p. 392

²⁷ ROQUE FOURCADE, Elsa. Derecho Constitucional Mexicano. pp 97 y 98

que se puede establecer que el objetivo de la división de poderes es crear un equilibrio entre los diversos poderes que conforman a un Estado y con ello evitar que alguno de ellos se extralimite en sus funciones y por tanto regresar a la práctica de regímenes ya utilizados como el absolutismo en el cual el poder soberano pertenecía a un solo ente llamado monarca que tanto decretaba leyes como gobernaba acarreado con ello una afectación contra los gobernados en sus derechos así como la dependencia de la voluntad de un pueblo se limitara al criterio de un solo individuo. De esta forma Serra Rojas señala que la división de Poderes persigue una finalidad de carácter político tendiente a hacer a cada categoría de los órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) independientes de las otras, aunque de acuerdo a su análisis esto es la preeminencia de un poder sobre otro²⁸.

1.3.2 Marco teórico del Poder Ejecutivo

Retomando el aspecto de la división de poderes, se sabe que en el caso particular de México, el poder soberano del Estado se encuentra dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por tanto siguiendo dicho orden corresponde hablar del primer poder en este caso del Poder Ejecutivo, para ello posteriormente se desarrollará su concepto para así delimitarlo, luego se determinaran sus facultades, todo esto con la finalidad de determinar el papel del Poder Ejecutivo en el proceso de la división de poderes, así como el papel que tiene en la Administración Pública Federal.

1.3.2.1 Concepto

Determinar un concepto relacionado con el Poder Ejecutivo implica necesariamente tomar en cuenta el principio de la división de poderes, porque a

²⁸ Vid SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. T. II, Ed. Mexicana de Ediciones S.A. de C. V., México, 1997. p 373

partir de él, se da sustentó a las funciones de dicho poder y su relación con los otros poderes.

Por otra parte para delimitar dicho concepto, se hace también necesario contemplar las opiniones de doctrinarios, que por medio de las mismas dan una orientación a éste, es así en primer lugar, Burgoa identifica al Poder Ejecutivo (también lo llama administrador) como: “Un conjunto de órganos estatales en donde se le confía la administración del país”²⁹, concepto éste algo conservador o genérico en otro sentido Sánchez Bringas manejando la opinión de John Locke opina en lo referente al Poder Ejecutivo como: “Aquel depositado en el Rey el cual le permite al mismo hacer la guerra y concertar la paz, hacer alianzas y enviar y recibir embajadas”³⁰.

En una línea también histórica Hans Kelsen conceptúa al Poder Ejecutivo de manera excluyente en relación del Poder Legislativo, calificando a éste por su nombre debido a la función que el mismo desempeña siendo las mismas de legis lato (creación de leyes), y por tanto el Ejecutivo es aquel que va a ejecutar esas normas jurídicas generales dentro de una función que el denomina como legis executio, siendo de dos clases funciones políticas y administrativas³¹.

Por último en lo tocante a conceptos doctrinarios, Cabanellas contempla dentro de la clásica división de poderes, como: “Aquel que tiene por finalidad llevar a desarrollo práctico las leyes, ostentando la dirección suprema de los asuntos nacionales (...) todos los órganos y organismos de la administración pública (...) constitucionalmente el Jefe de Estado.”³²

Todos estos conceptos, vierten una serie de elementos donde destacan por un lado funciones administrativas, por otra, funciones políticas o ambas, por ello la conceptualización del Poder Ejecutivo requiere de entrelazar a todos, sin olvidar también a su vez características de la propia Constitución es así se concluye que

²⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª ed. Ed. Porrúa S. A. de C. V., México, 2000. p 730

³⁰ LOCKE Jhon, Cit Por SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 4ª ed. Ed. Porrúa S. A. de C. V., México, 1999. p 388

³¹ Vid KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado traducción Eduardo García Máynez 1ª ed. Ed. Textos Universitarios UNAM, México, 1976. p 305

³² CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual 21ª ed. Ed. Heliesta S. R. L. Argentina, 1989. p 285

el Poder Ejecutivo es aquel conformado por órganos con funciones o facultades administrativas, políticas y conforme a nuestra Constitución legislativas en casos excepcionales, con la obligación de llevar la administración y en su caso por medio de su titular la Presidencia de nuestro país.

1.3.2.2 Facultades

Una vez conceptualizado el Poder Ejecutivo es necesario para el proceso de la división de poderes determinar cuales son las facultades que el mismo tiene, para ello, tomando el caso particular de México es la Constitución en el artículo 80 donde se estipula en quien se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión que en este caso corresponderá a un solo individuo, que se denominara "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Una vez establecido quien es el titular del Ejecutivo el primer artículo de nuestra carta magna que concede facultad al mismo es el artículo 71 que dice: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete;

I. Al Presidente de la República,

Dándole con ello da facultad al titular del Ejecutivo para participar en el proceso legislativo aunque como se enunció con anterioridad en el punto de la evolución histórica de la división de poderes es de carácter limitativo.

Un segundo artículo que concede facultades al Presidente de la República es el artículo 89 el cual consagra derechos y facultades del Presidente de la República y cuya clasificación para su mejor manejo se divide de manera breve a través de la siguiente clasificación:

1. Facultades para la promulgación y ejecución. Son las que establece la fracción I
2. Facultades para extender nombramientos, previstas en las fracciones II, III, IV, V, XVI y XVII,
3. Facultades en materia de seguridad inferior o exterior de la Nación presente en las fracciones VI y VII
- 4 Facultades en materia de política internacional, por decreto publicado en el Diario Oficial de 11 de mayo de 1988 y reformado en 1989.

5. Otras facultades del ejecutivo tales como, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con fundamento en un acuerdo de la Comisión Permanente, estableciendo un equilibrio entre ambos órganos fracción XI.

Con esta clasificación se especifica las funciones del Presidente entre las legislativas y las netamente administrativas que servirán para delimitar sus funciones con respecto a las del poder legislativo.

1.3.3 Marco teórico del Poder Legislativo

Uno de los temas más importantes que existen dentro de la división de poderes es, el tocante al Poder Legislativo, el cual a través del tiempo se ha constituido como el ente constructor de iniciativas de leyes y que juega un papel determinante en la vida del país, por ello es necesario delimitar su concepto así como la forma en la cual se integra ya sea en conjunto o individualmente y las facultades que en un momento buscan equilibrar los poderes y coordinarse con ellos, destacando que esa situación será analizada en los siguientes subtemas.

1.3.3.1 Concepto

Para aludir al concepto del Poder Legislativo se requiere en primer término la opinión de los doctrinarios para posteriormente concluir en un concepto único, así Hans Kelsen la ubica en una usual tricotomía basada en la realidad en una dicotomía donde la función legislativa suele oponerse a un mismo tiempo a las funciones ejecutiva y judicial, esta tiene a cargo la legislación (legis latio del derecho romano) es la creación de leyes (leges)³³.

De otra forma Sánchez Bringas retomando a Jhon Locke concluye que la el Poder Legislativo es: “La primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas en el establecimiento del mismo, de acuerdo con la primera y fundamental ley de la naturaleza que aún el poder legislativo debe gobernar a la autoridad legislativa o suprema no sabrá asumir por sí misma el

³³ Vid_KELSEN, Hans_Op. Cit. p 303

poder de gobernar por decretos arbitrarios improvisados, antes deberá dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas”³⁴.

Herrera Beltrán describe al Poder Legislativo como: “aquella que comprende un cúmulo de atribuciones referentes a la reglamentación de la actividad del Estado y de los particulares, mediante el establecimiento de las normas generales de derecho”³⁵.

Complementando dicha aseveración Serra Rojas³⁶ señala que el Poder Legislativo es otra de las áreas en que se divide el poder estatal. Se encarga de iniciar los proyectos de ley, y que después de aprobadas son pasadas al Poder Ejecutivo para que éste los convierta en ley, o bien las vete, según lo juzgue procedente.

Cómo conclusión se puede decir que el Poder Legislativo es otro órgano que es producto de la división de poderes y que por tanto tiene a su cargo funciones del Estado es el Poder Legislativo el cual se puede conceptuar de manera estricta como aquel órgano que tiene a su cargo la creación de las leyes, por medio del proceso legislativo y además a través de dicha creación regular la actividad estatal así como la de sus integrantes sin olvidar la relación que dicha establece entre éste y los otros poderes.

1.3.3.2 Integración

Para determinar la integración del Poder Legislativo como se conoce actualmente, debe remontarse a lo señalado en el Capítulo II de la Constitución y en concreto al artículo 50 que indica: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Asimismo en otros artículos delimita la integración de cada una de estas cámaras como por ejemplo en el artículo 51. “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su

³⁴ SANCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. Cit. p. 388

³⁵ HERRERA BELTRAN, Fidel, Op. Cit. p. 139

³⁶ Vid. SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit. p. 471

totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente,” el artículo 52 que señala “La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales y el artículo 56. La cámara de Senadores se integrara por ciento veintiocho Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y formulas para estos efectos.”

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años, como comentario a la integración del Poder Legislativo en México al igual que en los Estados Unidos de América, el federalismo fue la base del bicameralismo; sin embargo a diferencia del primero, en nuestro país hubo una doble motivación: según lo refiere Manuel Barquín Álvarez³⁷ primeramente, la más obvia fue la influencia innegable del constitucionalismo estadounidense en el Constituyente de 1824, que asimilo la doctrina de los mismos, como lo refiere F. Jorge Gaxiola de que Lorenzo Zavala en cada sesión llevaba su Constitución estadounidense, y por otra las regiones que integraban la Nueva España estaban aisladas por las barreras orográficas y la inexistencia de ríos navegables que facilitarían la comunicación, además de las divisiones administrativas existentes entre la Nueva España, La Nueva Galicia, Nuevo León y las capitanía de Yucatán y Guatemala, a

³⁷ Vid Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada T III 2000 15ª México, Ed Porrúa, S. A. 2000 pp 1 y 2

la que pertenecía Chiapas. En segundo lugar, la elección de las diputaciones provinciales bajo la Constitución de 1812, llamada de Cádiz. No sólo confirmó las divisiones administrativas sino introdujo un principio de división política. Consecuentemente la necesidad llevó al Constituyente a integrar una doble Cámara.

1.3.3.3 Facultades

Entre las diversas facultades que la Constitución otorga al legislativo se destacan las siguientes:

“ARTÍCULO 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete;

I...

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión”.

A Continuación se muestran en particular las facultades del Congreso tomando en cuenta un punto de vista teórico es así como se pueden delimitar en dos campos uno referente a su actuación en la cual se subdivide a su vez en facultades que le corresponden de manera propia y exclusiva a cada una de ellas y que se ejercitan de manera separada pero no sucesiva, otra conforme al funcionamiento como Congreso General, ejercitando sus facultades de manera separada y sucesiva, una más actuando como asamblea única, situación en la cual las Cámaras ejercitan sus facultades de manera conjunta y simultánea y por último conforme al ejercicio de aquellas facultades que son comunes a ambas y se actualizan de forma separada y no sucesiva.

Desde un segundo campo las facultades se clasifican en legislativas, administrativas y jurisdiccionales, refiriendo en el primer caso a las facultades que se aluden a la naturaleza misma del poder, crear leyes, por ejemplo en materia económica (planeación económica desarrollo, económico y social, financiera y tributaria), en materia de organización de la entidad superior de fiscalización y de gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y los entes públicos federales, en materia de seguridad interior y defensa exterior, sobre el servicio exterior mexicano, en materia penal federal, entre otras, establecidas en las

diversas fracciones del artículo 73, asimismo se puede establecer una segunda categoría en las cuales regulan facultades materialmente no legislativas sino más bien administrativas tales como la división territorial, empleos públicos y organización funcional, gestión control y evaluación financiera y de gasto público, es de especial énfasis señalar para tema de nuestro trabajo lo que refiere la fracción XI del artículo 73 y que comenta de forma acertada Maria Del Pilar Reyes³⁸ de la razón de que sea el Congreso el que cree y suprima los empleos públicos y no el Ejecutivo, se justifica en razón de que compete a aquél la organización administrativa y hacendaria conjuntando su interpretación a razón de considerar esa misma fracción en relación con lo que establecen los artículo 74, fracción IV y 75 de la propia Constitución, Que determina como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto anual de gastos federales, así como “señalar la retribución que corresponde a un empleo que este establecido por la ley.

Por último la facultad jurisdiccional en los casos en los cuales puede conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales del Federación.

Otras facultades importantes que se integran a favor del legislativo y lo cuales serán tema de análisis en capítulos posteriores son las que consagran el artículo 75 que señala La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que este establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo, como también lo que dispone el artículo 93 refiriendo que los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la Republica, a los Jefes de los Departamentos

³⁸ Vid. Ibid pp 204 y 205

Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

CAPÍTULO SEGUNDO

DESARROLLO DE LAS FACULTADES ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO FEDERAL

2.1 La facultad administrativa en el ámbito federal

Partiendo del proceso de la división de poderes analizado en el capítulo anterior, se concluyó que el Estado, para el mejor ejercicio de sus facultades requiere dividir su poder en otros (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sin embargo, de esta división también se hace una división de facultades, sobresaliendo entre ellas la facultad administrativa, tema del presente capítulo y cuyo desarrollo se hará a través de su concepto, finalidad, actos que engloban, relación de poderes en el ejercicio de la facultad administrativa así como los órganos que la llevan a cabo.

2.1.1 Concepto

Referir el concepto de la facultad administrativa del ámbito Federal, requiere necesariamente tomar en cuenta diversos elementos, los mismos de manera inicial se pueden encontrar en los diversos conceptos doctrinarios, así por ejemplo Fernández manifiesta a la facultad administrativa como “la actividad permanente concreta y práctica, del Estado tendiente a la satisfacción de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran”¹ este concepto tiene características propias, sin embargo no únicas, por ello, se requiere otros elementos en su caso Andrés Serra Rojas tomando en cuenta el principio de la división de poderes ubica criterios como el formal y el material de la facultad administrativa, reflexionando lo siguiente:

¹ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo. Ed. Mc Graw Hill, México, 1997.p. 60

“Si bien es cierto es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, también es aquella que se realiza bajo el orden jurídico limitando sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control. Es así que la normatividad impuesta en el desarrollo de la facultad administrativa trasciende al nivel de la división de poderes debido a que el Poder Legislativo interviene en la creación de las normas que la regulan”².

Por su parte Roque Fourcade considera a la facultad administrativa de manera abstracta y universal, como responsabilidad del Ejecutivo, producto de la manifestación del poder público, fundada en el orden jurídico, consistente en ejecución de actos materiales y/o actos determinantes de situaciones jurídicas individuales y concretas, derivando su existencia de una situación diferente a un conflicto de intereses y no persiguiendo como fin la resolución de controversias, sino satisfacer la exigencia individual y concreta, por medio de una actividad ininterrumpida³.

Otro autor Gabino Fraga considera a la función administrativa, como “Función de ejecución de leyes con un efecto concreto e individualizado”⁴.

Concluyendo en un solo concepto los elementos aportados anteriormente se puede apuntar a la facultad administrativa como aquella que detenta el Poder Ejecutivo Federal para administrar y manejar los recursos del Estado con la finalidad primordial de prestar servicios públicos a todos los gobernados que pertenecen al Estado.

² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 20 ed. Ed. Porrúa S.A., México, 1999 p. 67

³ ROQUE FOURCADE, Elsa Op. Cit. p. 117

⁴ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 40ª ed. Ed. Porrúa, México, 2000 p. 61

2.1.2 Finalidad

Determinar la finalidad de la facultad administrativa, requiere por obviedad tomar en cuenta el principio de la división de poderes, ya que a través de ella se otorga el ejercicio de la misma al Poder Ejecutivo Federal, esta facultad, dado el poder que lo ejerce, se reconoce su finalidad en la ejecución de leyes emitidas por el Poder Legislativo, Ahora bien este no es único fin ya que si se toma en cuenta su concepto, su fin se ubica en la prestación de servicios públicos de manera primaria, sin embargo, la administración propia del país, el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el respeto y cumplimiento de lo ordenado por la propia Constitución en el proceso de la relación de poderes, etcétera.

2.1.3 Actos que la engloban

Delimitar de manera detallada los actos englobados en la facultad administrativa federal, implicaría un amplio estudio cuyo objeto no tiene una razón de ser en el presente trabajo, por ello, de manera genérica, únicamente se hablarán de aquellos cuya importancia tiene al caso, así entre los principales destaca el ya referido servicio público, además la obra pública, la obtención de los ingresos del Estado y de acuerdo a nuestra legislación el contencioso administrativo, con estas funciones anteriormente referidas, es notorio verificar que el contenido de la facultad administrativa federal no sólo contempla el ámbito de la Administración Pública Federal, sino incluye la impartición de justicia administrativa, en lo tocante a los primeros actos éstos serán referidos con mayor amplitud en los subtemas subsecuentes, con referencia trascendental en las funciones de Estado y división de poderes.

Los actos que engloban a la facultad administrativa federal suelen ser diversos, tal es el caso de la prestación de servicios públicos, la obra pública, obtención de los ingresos del Estado y en todo caso de acuerdo a nuestra legislación el contencioso administrativo, retomando estas funciones anteriores se

podrá observar que dichos actos no sólo engloban funciones relacionadas con la Administración Pública Federal, sino además cuestiones de impartición de justicia administrativa.

2.1.3.1 Servicio Público

El Servicio público es el principal acto que contempla la facultad administrativa (como se había referido anteriormente), ya que, tiene una importancia relevante para el Estado, como también para el Poder Ejecutivo y consecuentemente para la Administración Pública; debido a esta relevancia se hace necesario determinar un concepto del mismo, bajo la idea anterior el servicio público es una actividad realizada por la Administración Pública o por otra persona autorizada por ella, para satisfacer las necesidades de los particulares.

Trasladando este concepto a México dicha facultad se engloba en las funciones ejercidas por la Administración Pública Federal, contemplando tanto a la Administración Pública Centralizada, como la Paraestatal por un lado y por otra parte a los particulares autorizados para ello, complementando al mismo cabe aclarar que ambas ramas que conforman a la Administración Pública están compuestos por órganos que sirven como enlace o prestadores directos del servicio, tal es el caso de las Secretarías de Estado, Órganos Desconcentrados, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria entre otros.

2.1.3.2 Obra Pública

En un segundo orden de ideas posterior al desarrollo del servicio público, se encuentra la obra pública, otra acto englobado en el ejercicio de la facultad administrativa conceptuada como toda construcción integral o reparación, realizada sea por contratistas o directamente por la Administración Pública, sobre cosas inmuebles o muebles directamente afectadas al dominio público.

En complementación al tema de la obra pública, es necesario manifestar la existencia de su propio proceso regulatorio vía la ley de obras públicas, en el cual se regulan el gasto la planeación, programación y mantenimiento, demolición y control de las obras públicas que realicen los diversos organismos que integran la Administración Pública.

Por otra parte dicha ley establece que el gasto de la obra pública se sujetará, en su caso, a los Presupuestos Anuales de Egreso, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y a la propia Ley de Obras Públicas, por último establece que la ejecución de las obras se hará por contrato o por administración directa (art 28).

2.1.3.3 Otros actos

Otros actos contemplados en la facultad administrativa suelen estar relacionados con entes de la misma Administración Pública Federal, así por ejemplo tenemos en la recaudación de impuestos el desarrollo de procedimientos administrativos relacionados con las prácticas de visitas domiciliarias permitiendo verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los gobernados, dentro de este procedimiento se localizan también procedimientos económico-coactivos que dan la oportunidad de acudir a instancias con facultades jurisdiccionales (Tribunales de lo Contencioso Administrativo) pero en el cual un órgano representante de la Administración Pública a través de un escrito busca defender los intereses del Estado y por ende de la administración y llevar con ello el cabal cumplimiento de las obligaciones del mismo.

2.1.4 Relación de poderes en el ejercicio de la facultad administrativa

Tocar el punto de la relación de poderes en el ejercicio de la facultad administrativa, conlleva a pensar en la división de poderes anteriormente referido ya en otros apartados donde fue destacado su primordial objetivo (el equilibrio de poder y el mejor ejercicio del mismo), sin embargo estos aspectos son obra de la

teoría del Estado , requiriendo por tanto la referencia real contemplada en nuestra Constitución para verificar al mismo, así, esta contempla en primer término con respecto a las facultades político-administrativas del Congreso de la Unión el artículo 124 constitucional, el cual señala la posibilidad de ejercicio de facultades no legislativas al Congreso siempre y cuando sean ejercitables en los casos que expresamente prevea la Constitución Federal. Relacionando con ello el artículo 73, que enumera algunos casos, siendo esencialmente facultades administrativo-territoriales las consignadas en las fracciones I, III, IV y V, que dicen:

a) La fracción I establece a favor del poder legislativo la facultad de admitir nuevos estados en la Unión Federal; de esta manera se prevé la posibilidad en nuestro país, en virtud de la celebración de tratados o anexiones, pueda ensanchar sus límites territoriales una vez que las cámaras, mediante procedimiento razonado, lo declaren procedente.

b) La fracción III establece la posibilidad, requisitos y procedimientos de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

c) En virtud de que entre entidades federativas puede suscitarse controversias por límites territoriales, la fracción IV faculta al congreso de la Unión para que les de solución, excepto cuando sean de naturaleza contenciosa y,

d) Finalmente la fracción V faculta al Congreso de la Unión para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.

De manera obvia las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo conforme a estas primeras facultades se concibe a partir de que el primer poder le corresponde el ejercicio de la facultad política administrativa, en tanto a la administración interior y exterior del país, sin embargo vía la Constitución se permite al segundo poder intervenir en dichas áreas motivando esta relación.

Otra relación se da en materia de nacionalidad tal y como lo marca la fracción XVI del mismo artículo 73 donde faculta al Congreso para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. Así como la fracción XXIX-C, en donde se faculta al órgano legislativo supremo del país para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del

Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de cada Constitución;

Pero el punto culminante de esta relación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo se ubica en primer término en la fracción I del artículo 89, que a la letra dice: que el Presidente de la República tendrá los siguientes derechos y obligaciones:

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

Con ello se especifica la cooperación que entre ambos poderes debe haber en el ejercicio de la facultad administrativa y si esto no fuera suficiente el mismo artículo 89 en sus fracciones III, IV, V, XVI y XVIII; otorga diversas facultades al presidente para nombrar y remover a los funcionarios de la federación tal y como se refiere a continuación:

III. Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar con aprobación del Senado, los Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los Empleados Superiores de Hacienda;

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

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso la fracción XI del artículo 73 el cual faculta al Congreso de la Unión para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; pero esto no es lo único ya que el artículo 74, fracción IV de la misma Constitución faculta exclusivamente a la Cámara de Diputados examinar, discutir y

aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, debe decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior, a simple vista este punto no adquiriría por sí mismo relevancia pero si se relaciona con lo señalado en el artículo 75 de la propia Constitución, que acota que “la Cámara de Diputados, al aprobar su Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley... , adquiere ese sentido de relación con el ejercicio de la facultad administrativa.

2.2 Los órganos de la facultad administrativa

Pasados el proceso de la división de poderes, la determinación de las facultades derivadas de la misma (destacando la facultad administrativa), los actos englobados en la facultad administrativa y por consecuencia la relación de los poderes en el ejercicio de esta última, toca el punto de los órganos que conforman la facultad administrativa ubicando de manera primigenia el uso de la ley como principal fuente, ya que como en su caso algunos doctrinarios la refieren como sustento para determinar a los mismos así Castrejón refiere que un órgano de la administración pública es en sí “Aquel que reúne un conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al poder ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste”⁵.

Al verificar los elementos anteriores se delimita como órgano de la facultad administrativa los contemplados en el artículo 90 constitucional donde estipula a la Administración Pública Federal como centralizada y Paraestatal, dando con ello los dos primeros órganos conformadores de la facultad administrativa, a su vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal delimita la conformación de una y otra, dándole a la centralizada como integrantes a las Secretarías de Estado, el Departamento de Estado (ya no existente en la legislación federal), la

⁵ CASTREJON GARCÍA, Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano (Legislación y jurisprudencia). Ed. Cardenas Editor, México, 2000. p 139

Presidencia de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, un segundo grupo de órganos que forman parte del Ejecutivo y que son apoyo directo en el ejercicio de la facultad administrativa, se encuentran en los órganos que integran la Administración Pública Paraestatal, en este grupo se localizan los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos. en el grupo de órganos que no componen al Ejecutivo ni están sujetos a él se encuentra el Poder Legislativo que como se refirió en el apartado anterior a través de las facultades que otorga el artículo 73 fracciones I, II, II, IV y V así como XVI y XXIX-C, interviene en el ejercicio de la facultad administrativa.

2.2.1 Concepto de Administración Pública

En un punto pretérito se hizo alusión a la Administración Pública Federal como estructura donde se encuentran englobados los órganos de la facultad administrativa, a pesar de esto, aún no se ha dado un concepto de Administración Pública, atendándose este cuestionamiento desde el punto de vista doctrinario se tiene lo apuntado por Jorge Fernández que de acuerdo a su criterio la administración pública: “Es aquella que se encarga de la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano”⁶.

En otro sentido Roque Forcade⁷ refiere a la Administración Pública como los entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos. En forma similar Roberto Báez Martínez específica a la Administración Pública como: “La actividad del Estado constituida por el conjunto de actos, funciones o tareas, conforme a la legislación positiva, puede y debe ejecutar el mismo para realizar sus fines”⁸. Por exclusión Acosta Romero contempla a la Administración Pública como: “Parte de los órganos del Estado dependientes directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tienen a su

⁶ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Op. Cit. p. 20

⁷ ROQUE FOURCADE, Elsa. Op. Cit. p. 151

⁸ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Trillas, México, 1995. p. 27

cargo la actividad no desarrollada los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada contando con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos”⁹.

Por último Gabino Eduardo Castrejón¹⁰ argumenta dos acepciones al concepto de Administración Pública señalando en primer término que la Administración Pública es una organización, de personal, prácticas y procedimientos esenciales para el efectivo cumplimiento de las funciones públicas asignadas a la rama ejecutiva del gobierno, y en otro sentido lo manifiesta como una organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Del resultado de estos conceptos se forma uno propio para culminar en señalar a la Administración Pública como: la serie de órganos estructurados de forma ordenada y jerarquizada entre cuyas funciones principales se encuentra, ejecutar las facultades delegadas por el titular del Poder Ejecutivo, correspondientes al orden administrativo por una parte y por otra satisfacer las necesidades de los gobernados estructurados de manera orgánica bajo las ordenes del Ejecutivo cuyo propósito fundamental es la prestación de servicios públicos.

2.2.2 Forma centralizada de la Administración Pública

Al establecer el ejercicio de la facultad Administrativa, fue determinada la existencia de órganos participantes en el ejercicio de la misma, derivado de este punto se reconoció la existencia en primer término de la Administración Pública y de la división de esta misma en Centralizada y Paraestatal, como consecuencia es

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 263

¹⁰ CASTREJON GARCIA, Eduardo. Op. Cit p. 25

imprescindible delimitar los elementos que permitan concretizar cada una de ellas, por ello al darse el seguimiento de ideas toca desarrollar la primera parte de dicha administración, en este caso, la administración centralizada, para cumplir éste objetivo, se dará su concepto, posteriormente su naturaleza, funciones y par concluir el régimen legal aplicable en referencia al ejercicio de la facultad administrativa.

2.2.2.1 Concepto

Como primer elemento para conformar la idea de la centralización administrativa, se tiene a su concepto, el cual naturalmente tiene su importancia en razón de los elementos genéricos que aporta, de manera doctrinaria algunos autores destacados han dado forma al concepto de Administración Centralizada, así se tiene a Acosta Romero definiéndola como: “Aquella en la cual las unidades órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”¹¹. Otra opinión es la vertida por Serra Rojas indicándola como: “Los órganos localizados en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública manteniendo en ella la unidad de acción indispensable para realizar sus fines”¹².

Un tercer concepto es el pronunciado por Agustín Basave¹³ al concluir este la presencia de la centralización administrativa en el momento en que los órganos del Estado se agrupan jerárquicamente, en rigurosa relación de dependencia desde el órgano más importante hasta el más humilde.

Elementos como orden, jerarquía, limitación poder central y algunos más dan paso a un concepto de mayor amplitud y complemento sobre la Administración Centralizada el cual permite señalar que esta forma de organización es aquella donde se encuentran órganos jerárquicamente ordenados,

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 273

¹² SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 524

¹³ BASAVE DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado Fundamentos de Filosofía Política. Ed. Trillas, México, 2002. p 137

debiendo estos últimos una obediencia y un deber de rendición de cuentas a un ente superior a ellos llamado poder central (sobresaliendo en México la figura del Presidente de la República) y en cuyo caso se les ha otorgado facultades para el despacho de los asunto del orden administrativo.

2.2.2.2 Naturaleza

Determinar la naturaleza de la Administración Pública Centralizada en México, lleva necesariamente a considerarla de orden administrativo, esto claramente desde el proceso de la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial consagrado en el artículo 49 constitucional y de manera confirmativa el ejercicio de la facultad administrativa (y del poder) se deposita en el Presidente de la República conforme al artículo 80 del mismo ordenamiento y determinarle la responsabilidad vía el artículo 89 para procurar la exacta observancia de la ley en la esfera administrativa, esto catapulta hacia una organización y una estructura reconocida en el artículo 90 llamada Administración Pública apoyándose en ella para el cumplimiento de los negocios del orden administrativo, en concordancia con la ley emitida por el Congreso en cuyo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 2º manifiesta dicha responsabilidad al señalar que para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada.

2.2.2.3 Funciones

La perspectiva de las funciones de la Administración Centralizada tiende necesariamente a tomar en cuenta a los órganos que componen a la misma en particular, es así que como fue comentado anteriormente la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada (aunque la Presidencia de la República de acuerdo al artículo 2 de la

LOAPOF no este contemplada para el ejercicio de atribuciones y despacho para asuntos del orden administrativo) y todas ellas se encuentran contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con excepción de la Presidencia de la República cuyas funciones son determinadas por acuerdo que emite el Presidente de la República.

Por otra parte las funciones de la Administración Centralizada suelen enlistarse en razón del titular de la misma en este caso el Presidente de la República

Partiendo de la anterior connotación una primera función perteneciente al Presidente de la República para ejercerla en referencia a sus subordinados es la facultad o poder de decisión conocida como la potestad para señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública.

Una segunda facultad ejercida en razón de la centralización administrativa es la facultad de nombramiento, donde el Presidente puede designar libremente a los Secretarios de Despacho y a los Oficiales de Ejército, Armada y Fuerza Aérea (como ejemplo concreto señalamos el artículo 89, fracciones II y IV de la Constitución) Así como Tratándose de los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, Coroneles y Oficiales de tales cuerpos armados, Empleados Superiores de Hacienda y Procurador de la República, el Presidente puede nombrarlos, pero para que el nombramiento surta sus efectos se requiere la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso. (Fracciones III, IV, XVII y XVIII).

Un tercer poder o facultad otorgada al Presidente lo forma el poder de mando, cuya facultad es ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales, siendo estos últimos en forma verbal o escrita, a través de memorandum, oficios, circulares, acuerdos, telegramas, fax, acarreando esto la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

Una cuarta facultad es la de vigilancia, donde el superior tiene la posibilidad de conocer a detalle los actos realizados por los inferiores, lo cual permite detectar el incumplimiento de las obligaciones de estos últimos, así como determinar las

responsabilidades administrativas, civiles o penales incurridas por su incumplimiento,

Una más es la llamada facultad de revisión la cual permite a la autoridad superior -de oficio o a petición de parte-, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley,

Otra de las funciones atribuibles es la referente a la facultad disciplinaria la cual se delimita como un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la propia administración y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado.

Por último otras facultades referidas de manera más breve se encuentran por ejemplo aquellas que resuelven conflictos de competencia la cual permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos y las leyes administrativas en algunos casos no definen siempre con precisión los límites de la actuación de los órganos públicos, la remoción ejercida por el Presidente Facultades de defensa y seguridad (fracción VIII), las facultades en materia diplomática conforme al artículo 89 fr. X y con la celebración de tratados con aprobación del Senado artículo 89 fr. XI y 79 f I r y por último la facultad expropiatoria, prevista en el artículo 27 constitucional.

2.2.2.4 Régimen legal aplicable.

Aunado al establecimiento de funciones dentro de la Administración Centralizada; estas no devienen de un proceso sin orden y regulación, por tanto existe un régimen legal aplicable que le da sustento por ende para determinar el mismo, es necesario, analizar el orden jerárquico normativo mexicano, en primer lugar a la Constitución la norma suprema que nos rige y por ello de ella se desprende en varios de sus artículos la reglamentación de la Administración Pública Centralizada, así por ejemplo el artículo 90 señala que la Administración Pública Federal será centralizada y... reconociendo con ello la existencia de la misma.

Sin embargo dentro del contenido de la ley no son los únicos preceptos, así se tiene el caso del artículo 73, donde se regulan las facultades del Congreso de la Unión y le faculta de forma expresa en su fracción XI para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; cuestión importante si tomamos en cuenta la cantidad de empleados públicos ubicados en esta administración.

Se llegaría a pensar en la suficiencia de estos artículos para enmarcar la aplicación de la Constitución a la Administración Pública Centralizada, pero es necesario acotar dos más los cuales el primero da paso a otras reglamentaciones también aplicables como caso específico se hace nombramiento del Artículo 71, el cual alude al derecho de iniciar leyes o decretos marcando a su vez la competencia en la fracción I del Presidente de la República y en la II la de los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, con ello permite crear leyes específicas de la materia o del ámbito administrativo centralizado, por si el artículo anterior no fuese suficiente el 89 viene a cerrar con broche de oro la relación constitucional en la regulación de la materia administrativa al determinar las facultades del Presidente de la República y sentido específico en su fracción I donde le obliga a promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; y de forma por demás entendida en sus demás fracciones donde se aluden en la mayoría de ellas a las facultades del titular del ejecutivo con respecto a los órganos integrantes de la administración referida.

Retomando el tema de la facultad para iniciar leyes concedida al Ejecutivo y Legislativo, es menester señalar que de ella deriva una ley en específico y esta es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual, desde su artículo 1º establece su fin consistente en dar las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y ..., además de expresar quienes integran dicha administración la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; aunque en su artículo 2º no reconozca a la Presidencia para el despacho de los negocios del orden administrativa.

Por otra parte esta ley da una gama de posibilidades para determinar a que normas se sujetara dicha administración como lo refiere en primera instancia el artículo 11 donde se establece la obligación de los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos administrativos ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente la Republica, dándole en esta caso al acuerdo un valor para regirlo.

En segundo término (más no jerárquicamente hablando) el artículo 12 estipula que cada Secretaria de Estado o Departamento Administrativo formulara, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y ordenes del presidente de la República. Con ello se reconocen a estos últimos como normas que regirán a las instituciones primeramente mencionados.

Un tercer ejemplo lo encontramos en el artículo 19, donde el titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos establecidos en los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, debiéndose mantener permanentemente actualizados.

Por último la misma ley en su artículo 22 faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas, siendo esta otra norma.

2.2.3 La Administración Pública Paraestatal

La conformación de la Administración Pública Federal como fue analizada

anteriormente no sólo se integra de la Administración Pública Centralizada, sino además de otro tipo de administración con características particulares, en el caso concreto la Administración Pública Paraestatal, consecuencia éste de la problemáticas ocurridas por los órganos totalmente hacia el poder central y con una forma de actuar en la cual sólo realizan actos que se les ordene y dicte.

La anterior situación, mostró que no era suficiente para satisfacer las necesidades del propio Estado así como de los gobernados, es por esta razón, que se da el surgimiento de la Administración Pública Paraestatal, órgano perteneciente a la Administración Pública Federal, que permite el mejor ejercicio de la facultad administrativa este órgano tiene sus propias peculiaridades que serán necesario referirlas debido a su importancia en la Administración Pública, para satisfacer dicha situación es necesario referir su concepto, delimitar su naturaleza, las funciones que ejecuta para que finalmente referir el régimen legal aplicable a la misma.

2.2.3.1 Concepto

Partiendo de su connotación literal del concepto paraestatal este tipo de administración podría ser conceptuado como una forma de organización administrativa paralela al Estado o a lo estatal, sin embargo esto debido a su propio origen, es decir, la Administración Pública otro elemento de no viabilidad es que dicha administración es un instrumento a través del cual el Estado ejerce su facultad administrativa, ante esta problemática y tomando en cuenta las características particulares de la misma es factible acudir a la opinión de autores expertos en la materia para determinar algunos elementos que permitan elaborar un concepto del mismo.

En primer orden Agustín Basave expresa la presencia de la descentralización administrativa cuando, determinados atributos de la potestad pública corresponden, en propiedad a grupos específicos –ayuntamientos, provincias, regiones, corporaciones, núcleos nacionales- tienen frente al Estado,

una relativa independencia¹⁴. Por su parte Acosta Romero, afirma la existencia de descentralización administrativa como una forma de organización que adopta mediante la ley (en el sentido material), la Administración Pública para desarrollar actividades que le competen al Estado, de interés general, a través de organismos creados especialmente para ello¹⁵.

Un tercer concepto es señalado por Gabino Castrejón contemplando a dicha administración como una forma de organización, donde sus integrantes no se independizan, sino se alejan o atenúan la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control¹⁶.

Todos y cada uno de estos conceptos contemplan la posibilidad del alejamiento de esta administración del poder central, sin embargo a la luz de la realidad esta administración se distribuye en sectores con el objetivo de colaborar en el cumplimiento de los servicios públicos, por tanto un concepto último donde se contempla todos estos aspectos quedaría de la siguiente forma:

La Administración Paraestatal es una forma de organización que no tiene una dependencia directa hacia el centro, pero que se le han otorgado facultades para colaborar con la Administración Pública Centralizada (a través de su ubicación en sectores estratégicos) y el Poder Ejecutivo Federal, en el ejercicio de la facultad administrativa, para la satisfacción de las necesidades de los gobernados y el cumplimiento de las funciones encomendadas al Poder Ejecutivo y delegadas a ella para su cumplimiento.

2.2.3.2 Naturaleza

Al igual como se trató la Administración Pública Centralizada, la Paraestatal es de naturaleza administrativa, por tener un origen producto de la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo, judicial), contenido en el artículo 49 constitucional, y donde se le da la facultad del ejercicio de la facultad administrativa al titular del

¹⁴ BASAVE DEL VALLE, Agustín. Op. Cit. p. 138

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General. 3ª ed. Ed. Porrúa S. A. de C. V. México, 2001 p. 141

¹⁶ CASTREJON GARCIA, Eduardo Op. Cit. p. 30

Ejecutivo en el artículo 80 y la respectiva autorización al mismo vía el artículo 89 para procurar la observancia de la ley en la esfera administrativa y en uso del artículo 90 contar con esta administración para el despacho de los asuntos del orden administrativo.

Por último en este proceso natural de atención de los asuntos del orden administrativo el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la facultad del Ejecutivo para auxiliarse en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal tales como, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos.

2.2.3.3 Funciones

De acuerdo a lo señalado en el concepto de Administración Pública Paraestatal, se puede clasificar de dos formas las funciones que le competen, en primer término una función de carácter genérico todas ellas englobadas en el artículo primero y en especial del párrafo segundo de la ley de entidades paraestatales que señala:

“artículo 1 la presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las Entidades Paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal,...”Como es notorio este artículo le asigna la función de auxiliar del ejecutivo en el ejercicio de la Administración Pública Federal.

Una segunda delimitación de funciones, se desarrolla de forma más específica, tomando en cuenta la clasificación de entidades hecha por La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, teniendo en primer término a los Organismos Descentralizados cuyas función principal es satisfacer las

necesidades, mediante la realización de la función administrativa y, por su conducto, cumplir ciertas atribuciones propias del Estado que en determinados áreas por ejemplo el sector agropecuario (Comisión Nacional de Zonas Áridas), comerciales (anteriormente Conasupo) comunicaciones (Servicio Postal Mexicano), educativos (Universidad Autónoma Metropolitana), energéticos (Comisión Federal de Electricidad), financieros (Banco de México), gubernativos o de vigilancia (Procuraduría Federal del Consumidor), seguridad social, (ISSSTE), etc.

En segundo término las Empresas de Participación Estatal al igual que los Organismos Descentralizados sus funciones se avocan a la satisfacción de los servicios públicos requeridos por el pueblo, aunque de acuerdo al artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el Ejecutivo para intervenir de acuerdo a las disposiciones en los Entes de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente las agrupara por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que la misma ley y otras le otorguen a las Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos,

Por último el artículo 9º de la misma ley establece que la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal

2.2.3.4 Régimen legal aplicable.

A partir de la Constitución es donde se tiene el primer nivel jerárquico de reglamentación de las Entidades Paraestatales como lo menciona el artículo 90 al señalar la Administración Pública Federal será ... y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, distribuyendo los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definiendo las bases generales de creación de

las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

En referencia a éste último punto también dentro de la reglamentación se le da espacio a otras leyes determinantes de las relaciones del Ejecutivo y las Entidades Paraestatales o estas últimas con los órganos que componen la Administración Pública Centralizada, en este caso concreto tenemos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal desde el primer artículo maneja la ley donde se establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal... los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, conforman la Administración Pública Paraestatal, con ello establece una segunda reglamentación rectora dichas entidades, pero esta es solo una regulación genérica.

Es así que además de la regulación genérica existe otra de carácter específica, en este caso, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cuyo artículo primero párrafo segundo específica cual es la norma a seguir al decir, "...las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las Entidades Paraestatales, en cuanto Unidades Auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetaran, en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, solo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda y por si esto no fuese suficiente otros artículos complementan y mencionan más disposiciones aplicables a estas entidades como sería el caso del artículo 3o donde se reconoce a "las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente

ordenamiento.”, por si esto no fuera suficiente el artículo 4º alude una disposición que complementa aún más esta posición “el Banco de México, las Sociedades Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, los Fondos y Fideicomisos Públicos de Fomento así como las Entidades Paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su Constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica.

Les será aplicable esta ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen”. Por último el artículo 5º da un último punto a esta serie de opciones de reglamentación señalando: “el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente ley.

Aquellas entidades que además de órgano de gobierno, dirección general y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos. Como comentario final no hay que olvidar la división de los sectores prioritarios destinados por la Constitución al sector público en los cuales si bien es cierto los órganos que conforman la Administración Pública Centralizada son los primeros que tienen ejercer funciones, varios de los entes que conforman la Administración Pública Paraestatal tienen que sujetarse o agruparse en sectores que auxilian a los primeros, creándose disposiciones específicas que regulan dicha relación.

2.2.4 Intervención de las unidades de coordinación y asesoría de la Presidencia de la República

Contemplado dentro del ejercicio de la facultad administrativa, la posibilidad del Ejecutivo para contar en el despacho de los asuntos del orden administrativo, con la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 2º no contempla la posibilidad de manera directa la intervención de la Presidencia en el despacho de los asuntos del orden administrativo, sin embargo del análisis de la misma ley el artículo 8º da la posibilidad al mismo para contar con órganos de coordinación y asesoría (los cuales estarán adscritos a la Presidencia de la República), cuya función primordial es la de ser auxiliar al Ejecutivo en el despacho de los asuntos del orden administrativo, da pie a su necesario desarrollo; esto se hará por medio de la verificación de su concepto, régimen legal aplicable, funciones y formas de intervención en la Administración Pública.

2.2.4.1 Concepto

Visualizar un concepto de una unidad de asesoría, coordinación y apoyo técnico dentro de la doctrina, si bien no es un concepto nuevo, si es complejo delimitarlo, ya que en un principio puede ser confundido con todos los órganos componentes de la Presidencia de la República, en cuyo caso no todos tienen esa función, por ello se tomaran ideas dispersas de diversos autores para conformar un concepto. Retomándose el tema algunos autores mezclan el concepto de órganos con el gabinete especializado donde lo establecen como instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas convocados y presididos por el Presidente.

En otro sentido Acosta Romero¹⁷ no da una definición de estos órganos pero si detalla características como la necesidad de órganos que apoyen y auxilien al Presidente en el ejercicio de su función pública de orden político, por último en

¹⁷ Vid ACOSTA ROMERO, MIGUEL Op. Cit. p. 311

esta obtención de elementos dispersos se localiza la referencia del artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para contar con órganos de asesoría coordinación y apoyo técnico que el mismo determine.

Al hacer la suma de estos elementos se puede concluir por fin en un concepto a continuación referido: las unidades de la Presidencia de la República son instancias cuyo objetivo es coordinar, asesorar, dar apoyo técnico apoyando con ello al Presidente de la República al ejercicio de la facultad administrativa, para solventar el cumplimiento de las políticas públicas no satisfechas por otros órganos de la Administración Pública cuyo límite son las órdenes y facultades otorgadas por el Ejecutivo vía acuerdo.

2.2.4.2 Régimen legal aplicable

El régimen legal aplicable a estos órganos, de manera primaria se da a través de las disposiciones constitucionales, aunque ninguno de los artículos tocantes al capítulo del Poder Ejecutivo Federal no lo menciona o contempla, inclusive ya en el multicitado artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tampoco se le autoriza su intervención en los asuntos del orden administrativo, aunque conforme al artículo 8º si tenga facultad de apoyo, sin embargo su conformación, creación y facultades se han dado siempre por medio de los acuerdos presidenciales.

Así un primer ejemplo se localiza en el diario oficial del 1º de julio de 1977, el Presidente de la República emitió un acuerdo donde crea la Dirección General de Información y Relaciones Públicas y la Coordinación de Asesores denominada Dirección General del Secretariado Técnico, en segundo término se tiene el Acuerdo a través del cual se crea el comité de asesores Económicos de la Presidencia de la República (D.O.F. 2-1-1985), en el cual denota la regulación de una coordinación de la Presidencia de la República.

Posteriormente surgió el acuerdo que crea la oficina de coordinación de la Presidencia de la República (D.O.F. 7-XII-1988), Cuyo nombre se modifica por el

de Presidencia de la República (D.O.F. 5-VI-1992), en el año de 1996, el presidente dicta otro acuerdo el día 8 de junio en el cual se crea la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República dependiente de una Secretaria particular , una reforma hecha con posterioridad se ubica el día 19 de diciembre de 1997 donde se realiza una reestructuración de los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y crea las Coordinaciones de Asesores de Política Interior y Política Exterior y de Política Económica y Política Social.

Ubicándonos en nuestra actualidad el Presidente Vicente Fox a emitido diversos acuerdos que son los que se aplican actualmente, en cuestiones de coordinaciones y oficinas de la Presidencia de la República que a continuación referimos:

- a) Acuerdo del día 4 de diciembre de 2000, donde se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, la cual a su vez cuenta con las siguientes unidades administrativas para el mejor desempeño de sus funciones Jefe de Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional,; Jefe de Oficina de Políticas Públicas; Jefe de Oficina para la Innovación Gubernamental; Comisionado de Orden y Respeto; Comisionado para el Crecimiento con Calidad, Comisionado para el Desarrollo Social.
- b) Un segundo acuerdo de esa fecha es el crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, cuyos miembros que la integran son los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal así como los subordinado que el mismo acuerdo señala,
- c) El día 13 de diciembre de 2000 se dicta otro acuerdo en el cual se reforman los artículos 2 y 5 del diverso mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República publicado el 4 de diciembre de 2000. En o que respecta al año 2001 son varios los acuerdos que el Presidente de la República dicta los cuales se mencionan a continuación:

- d) Acuerdo del 4 de enero de 2001 por el que se crea las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen de la Presidencia de la República
- e) Acuerdo del 8 de enero de 2001 por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional.
- f) Acuerdo del día 13 de febrero de 2001 por el que se crea el consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad,
- g) Acuerdo del día 29 de Marzo de 2001 por el que se crea el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas como un órgano de asesoría y de apoyo técnico de la Presidencia de la República,
- h) Acuerdo del día 5 de junio de 2001 por el que se crea la Coordinación General Plan Puebla-Panamá,
- i) Acuerdo del día 3 de julio de 2001 por el que se reforma la Coordinación General de Comunicación de la Presidencia de la República, y se abroga el diverso por el que se crean las coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen, de la Presidencia de la República, publicado el 4 de enero de 2001, y
- j) Acuerdo del día 25 de julio de 2001 por el que se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia.
- k) Acuerdo del día 1º de Agosto de 2003 por el que se establece las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República.

2.2.4.3 Funciones

En primer término para delimitar las funciones que dichos órganos tienen simple y llanamente se alude el artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el cual prevé la posibilidad que el Presidente de la República cuente con unidades de Asesoría, Apoyo Técnico y de Coordinación con ello

intrínsecamente estas son sus funciones, creando a los mismos por medio de los respectivos acuerdos que el mismo emita.

Sin embargo como ya fue señalado en el tema del régimen legal aplicable es el acuerdo por excelencia la forma a través de la cual se señalan las funciones de los órganos de coordinación y asesoría de la Presidencia de la República es así que el acuerdo del día 4 de diciembre de 2000 es el primero que regula en estos últimos años las funciones de dichos órganos donde de manera literal a través del artículo 4º expresa las mismas es así que a la letra dice: Las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República tendrá las funciones de planeación, coordinación, colaboración apoyo y promoción que directamente les encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Como es obvio dichas unidades por diversas circunstancias han tenido modificaciones a través del tiempo siendo su última reforma la publicada el día viernes 1ero de agosto de 2003 donde existe una reestructuración además de un establecimiento de funciones, el cual se reproduce a continuación: Viernes 1º de Agosto de 2003. Acuerdo que establece las unidades Administrativas de la Presidencia de la República. VICENTE FOX QUESADA Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 7º, 8º , 27, 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

ACUERDO

Artículo 1º. La Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

- I.Oficina de la Presidencia de la República para la Innovación Gubernamental;
- II.Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
- III.Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad;
- IV.Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía;
- V.Coordinación General de Opinión Pública e Imagen;
- VI.Secretario Particular y
- VII.Dirección General de Administración.

El Presidente de la República contará, asimismo, con el apoyo del Estado Mayor Presidencial, en términos del reglamento que lo rige.

Artículo 2 Las unidades administrativas de la Presidencia de la República tendrán las funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los

asuntos que les encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3º. L frente de cada una de las unidades administrativas habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4º. El Presidente de la República contará con los siguientes gabinetes:

- I. Seguridad Nacional;
- II. Desarrollo Social y Humano;
- III. Económico;
- IV. Político y
- V. Los demás que determine el propio titular del Ejecutivo Federal

Transitorios

PRIMERO.- El presente acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abrogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto por el presente acuerdo.

TERCERO.- Las funciones que venía desempeñando la Coordinación General de Comunicación social de la Presidencia de la República que desaparece por virtud del presente acuerdo serán ejercidas por la Secretaría Particular¹⁸.

Con ello se hizo referencia a algunas de las funciones en específico que tienen estos órganos de coordinación de la Presidencia de la República y que dan una idea de los ámbitos que los mismos regulan.

2.2.4.4 La intervención en las formas de Administración Pública

Conforme a los apartados referentes al régimen legal aplicable así como el de las funciones referidas con los acuerdos y sobre todo el último del 1º de agosto de 2003 las formas de intervención pueden ser diversas, es así que conforme al artículo 8º de la ley orgánica de la administración pública federal, “el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, apoyo técnico que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la presidencia de la República”, la intervención de dichos órganos es abierta, ya que, esta a criterio del Presidente elegir el área al cual éstos órganos lo apoyaran, por ello pueden intervenir en cualquier área de la Administración Pública Federal, ya sea centralizada o paraestatal.

Si se analiza desde la perspectiva del último acuerdo emitido con respecto a éstos órganos, su intervención puede darse en áreas conocidas como la

¹⁸ Diario oficial de la federación, viernes 1º de Agosto de 2003

Innovación Gubernamental, Políticas Públicas, Opinión Pública e Imagen, Secretaría Particular, Red Federal de Servicio a la Ciudadanía y Dirección General de Administración. Sin embargo, el artículo 2º de dicho acuerdo deja nuevamente abierto su forma de intervención, ya que en el mismo dota a las unidades administrativas de la Presidencia de la República, con funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de asuntos que le encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A este último respecto, dicho acuerdo dota de mayores facultades a estos órganos a los que señala la ley orgánica de la administración pública federal en lo referente al despacho de asuntos que le encomiende el Presidente y que conjuntamente con las demás facultades de estos serán punto de reflexión en el próximo capítulo.

CAPÍTULO TERCERO

IRREGULARIDAD EN LA ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y ASESORÍA POLÍTICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y PROPUESTA DE REFORMA¹

3.1 Irregularidad en la actuación de los Órganos de Coordinación y Asesoría Política de la Presidencia de la República.

En los dos capítulos precedentes se desarrollaron conceptos básicos inherentes a la evolución y surgimiento del Estado moderno, el cual fue determinado por elementos trascendentales donde se destacó el Poder, creándose como consecuencia la figura de la división de los mismos cuyo argumento trascendental se sostiene a través de la búsqueda de un equilibrio de los mismos, por medio de la repartición de facultades y en su caso de funciones, consagrados, éstos en nuestra Carta Magna.

Esta repartición de facultades sostenida por la división de poderes dio origen al surgimiento del Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los dos primeros se delimitan y entrelazan para el ejercicio de la facultad administrativa, dando origen a la creación de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal; las cuales tienen sus propios órganos para el despacho de los asuntos del orden administrativo, como en el caso de la centralizada es una forma de administrar donde el poder reside en el centro y que si bien es cierto no ha desaparecido, ocasionó problemáticas ante la cantidad de asuntos por despachar en el cumplimiento, la administración pública paraestatal buscando a través de sus órganos y dada su facultad de no tanta dependencia hacia el centro dar mayor eficiencia a la administración pública, sin embargo como ya fue tocado anteriormente, de forma experimental para dar una supuesta mayor eficiencia a la función administrativa y por tanto el mejor despacho de los asuntos, se crean las Unidades de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República; sin

¹ Vid. Infra Apéndice A. Adendum p 115 de la obra que se lee.

embargo como fue referido en el capítulo anterior existen diversas formas de intervención de los llamados órganos de Coordinación y Asesoría Política de la Presidencia de la República, sin embargo dichos órganos en sí mismos así como su actuación contemplan diversas problemáticas e irregularidades las cuales serán desarrolladas a la luz de diversas problemáticas, primero por las de orden político para posteriormente desarrollar las referentes a la función administrativa, para concluir en la respectiva propuesta de reforma sus elementos a favor y en contra.

3.1. 1 Problemáticas Políticas

Atendiendo el orden de problemáticas toca en primer término las de índole político, es así que estos órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República, pueden desarrollarse las mismas de la siguiente forma:

A) Analizándose el proceso de creación y supresión de este cargo o empleo público el Ejecutivo, toma como base al acuerdo, sustentado en diversos preceptos legales, así en primer término utilizó el artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice: “El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las Unidades de Asesoría, Apoyo Técnico y de Coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República”. A este precepto le sumó lo contemplado en el artículo 11º de la misma ley orgánica que a la letra dice: “Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República”, ambos preceptos sirvieron en los primeros años para justificar la creación de dichos órganos, modificándose para el 1º de Agosto de 2003 donde el sustento legal para crear estos empleos por vía acuerdo, cambio y se concentró en la interpretación del artículo 89 fracción I de la Constitución que a la letra dice: “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: (...) I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”;

De la interpretación de este último se aduce que la facultad para crear empleos públicos se da en la medida de que el Presidente está dotado de la facultad reglamentaria para crear reglamentos que provean en la esfera administrativa la correcta aplicación de la ley dictada por el Congreso. Y por tanto crear empleos por medio del acuerdo sirve para darle esa observancia al artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En ambas circunstancias el proceso justificatorio de la creación de empleos públicos llamados órganos de asesoría, coordinación, apoyo técnico de la Presidencia de la República por medio del acuerdo son anticonstitucionales a razón de los siguientes planteamientos:

En primer lugar ambos sustentos no contemplan algunos preceptos legales para dar razón de ser a este proceso de creación de empleos públicos, así desde el punto de vista del artículo 73 fracción XI de la Constitución que a la letra dice: “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...) XI Para crear y suprimir empleos públicos. de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones”; se interpreta que el Congreso de la Unión es el facultado para crear los empleos públicos, y por tanto el considerar un acuerdo como el método adecuado para crear a los mismos es contrario a dicho precepto, ahora bien en segundo término si se utiliza como otro sustento el artículo 11º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente se interpreta de él que únicamente sirven los acuerdos como origen de ejercicio de funciones de los Secretarios o Departamentos y sus respectivos integrantes y nunca para crear. Órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República, ahora bien desde el punto de vista doctrinal las opiniones a dicho respecto se han vertido de la siguiente forma:

Acosta Romero señala:

“En mi opinión (en referencia al acuerdo que da luz al origen de las primeras coordinaciones en la época de Salinas de Gortari), ese acuerdo carece de base constitucional y legal por las siguientes razones (...) Primero en la Constitución en ningún artículo del 80 al 93 referentes al Poder ejecutivo Federal, se prevé que el Presidente tenga facultades mediante simple acuerdo presidencial crear oficinas y menos gabinetes, pues la

expresión gabinete no está ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”².

De manera complementaria Acosta Romero cita al entonces Diputado Juan de Dios Castro, el cual aludiendo a este tema opinó lo siguiente:

“Desde el punto de vista jurídico el Presidente de la República debe ajustarse a las facultades que expresamente le asigna la Constitución y ninguna ley secundaria, puede darle poder para no hacerlo así. Por ello, la creación de dependencias como la Oficina de la Presidencia de la República es inconstitucional”.³

Maria Del Pilar Hernández⁴ haciendo comentario a la fracción XI del artículo 73 señalando que faculta al Congreso de la Unión para crear y suprimir empleos federales y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. La razón de que sea el Congreso el que crea y suprima los empleos públicos y no el Ejecutivo, se justifica en razón de que compete a aquél la organización administrativa y hacendaria. (...) Por otra parte, debe considerarse la fracción XI del artículo 73 en relación con lo que establecen los artículos 74, fracción IV y 75 de la propia Constitución, que determina como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la aprobación del presupuesto anual de gastos federales, así como “señalar la retribución que corresponde a un empleo establecido por la ley” con esta última opinión se concluye que la señalada facultad desde el punto de vista doctrinario corresponde al Poder Legislativo.

Sin embargo la tesis de jurisprudencia⁵ tiene un criterio diferente a este respecto aunque debe ser sujeto a análisis para verificar dicha diferencia:

RUBRO: AUTORIDAD LA EXPEDICIÓN DE NOMBRAMIENTOS CON MOTIVO DE SU CREACIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XI, CONSTITUCIONAL.

“La potestad de crear empleos públicos no es exclusiva del Congreso de la Unión, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé que esa función sea privativa de él. Esto se infiere de la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo Federal, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 constitucional, que le permite crear órganos de autoridad y determinar sus atribuciones”

² Vid ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit p 311

³ Cit. Por ACOSTA ROMERO, Miguel, Ibib p 313

⁴ Vid HERNÁNDEZ, Ma. del Pilar Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 15ª ed. Ed. Porrúa S. A. de C. V. México, 2000 p 188-189

Al hacerse una reflexión con respecto a la tesis de jurisprudencia anteriormente referida, esta es digna de diversos comentarios, obvio en el sentido simple el sustento, es de carácter opaco y poco sustentable, a razón que la única reflexión dada, es el artículo 89 fracción I para crear reglamentos en el caso del titular del Ejecutivo, sin embargo no sustenta de manera clara que el pueda crear empleos públicos por otra parte este sustento necesariamente se le tendría que confrontar con tres artículos sustentantes de la actuación de una autoridad así en primer término el párrafo II del artículo 14 señala que: “Nadie podrá ser privada de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. En este sentido el proceder de una autoridad debe ser conforme a las formalidades del procedimiento por ello existe la contemplación de un presupuesto y una autoridad del orden legislativo que debe hacer la propuesta respectiva para crear el empleo. Por otro lado se puede aludir al artículo 16 constitucional párrafo I que a la letra dice: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”. A este respecto, la fundamentación y la motivación resultan trascendentales en el actuar de la autoridad y en dicho caso no se sustenta de manera clara la relación de la ley con el caso concreto, atacándose el principio de legalidad y se esto no es claro el propio artículo 124 de la Constitución donde expresamente señala: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Si bien hace alusión a poderes federales con los estados, la palabra expresamente concluye que deben estar señalados en la ley como lo establece la facultad de crear empleos públicos y no por interpretación.

Por último, pero no menos importante Tena Ramírez⁶ apuntando lo señalado por Hans Kelsen afirma desde la cúspide de la Constitución que está en

⁶ HANS, Kelsen. Cit por GARCÍA MÁYNEO, Eduardo. Op. Cit. p.. 404

el vértice de la pirámide jurídica, el principio de la legalidad fluye a los poderes públicos y se transmite a los agentes de la autoridad, impregnándolo todo de seguridad jurídica, que no es otra cosa que constitucionalidad. Si hemos de acudir a las palabras autorizadas, nos servirán las de Kelsen para describir el principio de legalidad: “Un individuo que no funciona como órgano del Estado puede hacer todo aquello que no esta prohibido por el orden jurídico le autoriza realizar”.

Como conclusión a estos puntos no existe disposición expresa en la Constitución que autorice al poder Ejecutivo para crear empleos públicos y que el artículo 8º de la Ley orgánica de la administración pública esta en contrario a la disposición expresa del 73 fracción XI y que la interpretación oscura del artículo 89 fracción I de la misma Constitución pretende justificarla sin considerar las problemáticas que dentro de la propia administración pública eso ocasiona.

Una segunda problemática de índole política se da en razón a las percepciones o emolumentos que los órganos de coordinación, asesoría y apoyo técnico de la Presidencia de la República, tienen asignados, esto a la luz de los acuerdos que los crean, en relación con los artículos 74 Fracción IV y 75 de la Constitución que son detallados a continuación:

La problemática se origina en referencia a los diversos acuerdos creadores de los órganos ya referidos y que dada la cantidad de los mismos se toman en cuenta en su parte específica sólo los tres más aplicables en la actualidad para ejemplificar esta situación de violación constitucional, y de manera precisa se ubicara en la parte del texto donde se presenta dicha anomalía:

1. Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, (...) TRANSITORIOS Tercero. El personal, recursos financieros y materiales con que contaba la Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Economía y Política Social de la Presidencia de la República pasarán a las unidades administrativas que se crean en virtud del presente acuerdo. (...) La transferencia a que se refiere el párrafo anterior será realizada en los términos que determine el Director General de Administración de la Presidencia de la República. (D. O. F. 4 de diciembre de 2000).

2. Acuerdo por el que se crean las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen, ambas de la Presidencia de la República (...) TRANSITORIOS. Tercero. Los recursos humanos, financieros y materiales con que contaba la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República pasarán a las Coordinaciones Generales que se crean en virtud del presente acuerdo. (...) La transferencia a que se refiere el párrafo anterior será realizada en los términos que determine el Director General de Administración de la Presidencia de la República.

3. Acuerdo que establece las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República (...) TRANSITORIOS. Cuarto. El Director General de Administración vigilará que los recursos humanos, financieros y materiales, informáticos y de telecomunicaciones con que cuentan las unidades administrativas a que se refiere el presente Acuerdo continúen asignados a éstas y reasignará aquéllos que utilizaban las unidades administrativas que desaparecen.

La coincidencia de éstos acuerdos se da en lo señalado en el transitorio 3º del acuerdo 1 y 2 y en el transitorio 4º donde la determinación y reasignación de los recursos corresponden a la Dirección General de Administración de la Presidencia de la República, y todos estos acuerdos tienen como sustento el uso del Poder Ejecutivo del artículo 89 Fracción I de la Constitución donde se autoriza a éste que en busca de proveer en la esfera administrativa la aplicación de la ley emanada del Poder Legislativo, y que a interpretación del mismo Ejecutivo le concede la facultad para emitir reglamentos, acuerdos que logren dicho fin, sin embargo dicha facultad debe ser respuesta de las propias normas que la Constitución consagra sin embargo estos acuerdos violentan la Constitución ya que como lo indica el artículo 73 Fracción XI El Congreso tiene facultad (...) para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

De la interpretación de este precepto se sustenta que corresponde a el Congreso de la Unión señalar, aumentar o disminuir las dotaciones de los empleos públicos, sin embargo al hacerse una revisión de la propia Constitución no existe apartado alguno donde señale la posibilidad de delegar dicha facultad, con ello la

facultad otorgada vía acuerdo al Director General de Administración de la Presidencia de la República es anticonstitucional y no solamente violatorio de ese precepto ya que como lo indica el artículo 74 Fracción IV que a la letra dice:

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...) IV Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”.

Entendiendo que el Presupuesto de Egresos es el medio constitucional para determinar la forma y los rubros en que han de aplicarse los gastos para el ejercicio, resulta incongruente que una autoridad de menor jerarquía sea el autorizado para ejercerlo y distribuirlo, así mismo el artículo 75 también constitucional, el cual indica: “Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de egresos no podrá dejar de señalar la retribución que correspondan a un empleo que esté establecido por la Ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fija en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo”. Bajo dicho fundamento la Constitución otorga la facultad para señalar la retribución del empleo público, vía un presupuesto o en un dado caso la Ley que estableció el empleo. Por ello para demostrar que no se ha dado el uso de la primera vía es necesario retomar lo especificado en los diversos Presupuestos de Egresos que se han dado en el periodo correspondiente al ejercicio del presente sexenio donde se verificara la creación de nuevos empleos públicos.

Si se toma en cuenta lo contemplado en la Constitución se dice que cada retribución debe ser fijada en el presupuesto aplicable en el año, pero si se omitiere obviamente se tomaría en cuenta la del presupuesto anterior sin embargo en el periodo del año 2000 en los meses de noviembre y diciembre no estaban contemplados de ante mano como cargo de plaza los mismos ya que era otro el presidente (Ernesto Zedillo Ponce de León) ahora bien aun en el caso de tomar en cuenta el presupuesto de egresos para el año del 2001, el citado documento, establece ciertas circunstancias a considerar, con las cuales el acuerdo que crea a

las coordinaciones no es congruente con el presupuesto de egresos de la federación y que son referidas a continuación:

Haciendo referencia al artículo 3º del presupuesto de egresos de la Federación del 2001 en lo correspondiente a su fracción IV Ramos Administrativos gasto programable, establece a la Presidencia de la República, que comprende a consejería Jurídica del Ejecutivo Federal el monto de \$1,756,200,000, sin desglose del llamado gabinete alterno o unidades de coordinación de asesoría y apoyo técnico que la ley marca, ahora bien, en el caso de que por situaciones en que se ejerza un presupuesto anterior 2000, para pagar los del nuevo año 2001, como lo permite la Constitución al señalar en su artículo que cualquier remuneración que no este fijado para un empleo se entenderá la fijada un año anterior, es poco probable, porque bajo el mandato de Ernesto Zedillo Ponce de León, no sabía el que nuevos empleos públicos iba a crear Vicente Fox, por tanto, se debía hacer la solicitud vía el congreso para contemplar estos nuevos empleos, ahora bien si dichos empleos están considerados como plazas deberían ser reconocidas sino por nombre, si, por medio del artículo 43 del presupuesto de Egresos de 2000, que a la letra dice las pensiones presupuestarias para sufragar las medidas salariales y económicas a que se refiere el artículo 8 de este decreto, incluidos los presupuestos de las dependencias y en los ramos generales 25 provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, y 33 aportaciones Federales para entidades Federativas y municipios , se distribuyen de la siguiente manera :

Previsiones salariales y económicas

Ramo	Incrementos a las Percepciones I	Creación de plazas II	Otras medidas de carácter económico y contingente(laboral)	Total
02 Presidencia de la República	\$102,630,000.00	\$0.0	\$1,150,000.00	\$103,780,000.00

Del análisis anterior se observa que no se ha destinado ninguna cantidad de dinero en el rubro II, con lo cual, no existe la creación de un nuevo empleo publico y por lo tanto, la actuación y obtención de los ingresos de los coordinadores y asesores de la Presidencia de la Republica es anticonstitucionalidad se toma en cuenta lo dispuesto en la carta magna en su artículo 73 fracción XI al señalar que

es facultad del congreso crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones esto sumado al artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que este establecido en la ley; en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo, con ello pierde validez el acuerdo, que crea los empleos y que tendría que ser la ley la que cree el empleo y posteriormente el acuerdo ser el que determine funciones.

Continuando con los diversos presupuestos de egresos, estos no han variado su forma de considerar a estos nuevos empleos ya que el presupuesto del año 2002 en su artículo 37 señala los recursos previos en los presupuestos de las dependencias entidades en materia de servicios personales y, en su caso en los ramos generales 25 previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, y 33 aportaciones Federales para entidades Federativas y Municipios, incorporaran la totalidad de las previsiones para sufragar las erogaciones correspondientes a las medidas salariales y económicas, incluyendo aquellas de carácter laboral, contingente y de fin de año que se adopten, y que al efecto autorice la Secretaria durante el presente ejercicio, comprendiendo los siguientes conceptos de gasto.

Las previsiones presupuestarias a que se refiere este artículo se distribuyen de la manera siguiente:

Ramo	Incrementos a las Percepciones I	Creación de plazas II	Otras medidas de carácter económico y contingente	Total
02 Presidencia de la República	\$46,469,029.00	\$0.0	\$390,976.00	\$46,860,000.00

Para el presupuesto de egresos de Federación del año 2003 no se contempla dicha circunstancia ya que si se verifica el anexo 9 previsiones salariales y económicas contempla los siguientes datos:

Ramo	Incrementos a las Percepciones I	Creación de plazas II	Otras características de carácter económico laboral	Total
------	----------------------------------	-----------------------	---	-------

			y contingente	
02 Presidencia de la República	\$21,070,000.00	\$0.0	\$11,610,000.00	\$32,680,000.00

No existe previsión alguna para destinar dinero a nuevas plazas.

Lo mismo ocurre con el presupuesto del actual 2004 en el cual al retomar el anexo II previsiones salariales y económicas (pesos), el ramo 02 Presidencia de la República maneja la cantidad de \$ 0.00 para el rubro de creación de plazas.

Por último el Presupuesto de Egresos para el 2005 el cual en su anexo 10 PREVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS (pesos) contempla lo siguiente:

Ramo	Incrementos a las Percepciones I	Creación de plazas II	Otras características de carácter económico laboral y contingente	Total
02 Presidencia de la República	\$2,307,320.00	\$0.0	\$752,300,.00	\$3,059,620.00

En donde no previene la contemplación de nuevas plazas para la Presidencia de la República, En conclusión no hay especificación alguna en los Presupuestos de Egresos que determine retribución alguna de forma específica a éstos órganos, quedando violados los conceptos constitucionales, en referencia al punto tercero en referencia a la ley que creo el empleo, el Ejecutivo se sustenta en el multicitado artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual permite que el Ejecutivo determine los órganos de coordinación y asesoría que el mismo considere, acomodándose al presupuesto asignado a la Presidencia, sin embargo el mismo esta lleno de lagunas ya que no crea el empleo vía la ley sino expresa una delegación de facultades del Legislativo hacia el Ejecutivo la cual no esta contemplada en la Constitución, por otra parte en el mismo artículo no asigna de manera específica cual será el monto o la forma de asignar el monto de sus percepciones, ya que únicamente refiere la posibilidad de crear en cantidad los órganos probables.

Por otra parte en referencia a la doctrina, existen justificaciones del porque no es el Ejecutivo el facultado para determinar el monto de los emolumentos de los empleados de la Administración Pública, así Burgoa⁷ señala:

⁷ Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit p 692

Las Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. (...)

Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden aquellas que constitucionalmente tiene como propia, es decir, sin que en su ejercicio intervenga el Senado. Dentro del sistema bicameral adoptado por la Constitución, dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que lo componen. En consecuencia, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son político-administrativas, político-económicas y en su caso específico político-jurisdiccionales.(...) b) Una facultad exclusiva muy importante de dicha Cámara concierne a la materia relativa a las finanzas públicas. Tal facultad, a que se refiere la fracción IV del citado artículo 74, consiste en “examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos”. También dicha Cámara debe revisar la cuenta pública del año anterior que le envíe el Ejecutivo Federal, según lo establece la misma disposición constitucional. (...) Las dos facultades que se acaban de enunciar revisten suma importancia para la vida económica del país, pues estriban en controlar la actividad del Presidente de la República y de los Secretarios de despacho, en lo que atañe tanto a la formulación del presupuesto anual de egresos, como a los gastos públicos que se hubieren efectuado en el año anterior. El ejercicio de las anteriores facultades revela que, en el ámbito estrictamente constitucional, El Ejecutivo Federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional en su diferentes aspectos y aplicaciones, sino que su conducta a ese respecto está sometida a las dos importantes funciones que hemos mencionado”.

Por tanto de esta doctrinaria se desprende que no corresponde el manejo de los recursos económicos del país al Poder Ejecutivo, sino al Legislativo.

3.1.2 Deficiencias Administrativas.

El efecto de los acuerdos emitidos por el Presidente de la República,

Vicente Fox como ha sido desarrollado a lo largo de la presente investigación a derivado como se menciona anteriormente en problemáticas políticas sin embargo estas no son las únicas áreas o sectores afectados por los mismos, es así también que el ámbito administrativo es afectado provocando el mismo deficiencias administrativas las cuales se trataran en los temas subsecuentes y que responde de manera precisa al ámbito del rompimiento del principio de mando ejecución.

3.1.2.1 Por romper el principio de mando ejecución.

Contemplando el subtema 2.2.2.3 Funciones de la Administración Pública Centralizada, la facultad de mando en relación a la ejecución se menciona como la facultad de orden a los subordinados mediante la realización de actos Jurídicos o materiales, siendo estos ultimas ordenados en forma verbal o escrita, a través de memorando, oficios, circulares, acuerdos, telegramas, fax, acarreando esto como consecuencia la obligación por parte del funcionario inferior, siempre y cuando no sean contrarías a la ley.

Obviamente el concepto anterior subraya responsabilidades y obligaciones directas del inferior jerárquico, con respecto al superior jerárquico los cuales deben de estar dentro del marco de la ley y encuadrado dentro de lo señalado en la propia Constitución, es así que manejándose lo estipulado por el artículo 8º de la LOAPF que a la letra dice: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República, dichos órganos deben cumplir con este principio, siempre y cuando estén dentro del marco de la Constitución y de la propia ley orgánica de la Administración Pública Federal, tanto en su conformación funciones y su actuar.

Siendo analizada la realidad de los puntos anteriores, se puede encontrar algunas deficiencias administrativas del orden del principio de mando ejecución que estos órganos cometen en su conformación actuar y funciones.

Retomando el punto de rompimiento del principio del mando ejecución, debe tomarse a partir de lo expresado en los acuerdos vigentes para localizar estas deficiencias administrativas.

Como se ha referido anteriormente son diversos los acuerdos contemplados durante el sexenio del Presidente Vicente Fox sustentado en la posibilidad del artículo 8º de la ley orgánica de la Administración pública así como el uso de la fracción I del artículo 89 de la Constitución para proveer en la esfera administrativa la aplicación de la ley del Congreso, pero debido a la magnitud de la investigación se toma el último acuerdo y en lo aún vigente los otros acuerdos; es así que el actual acuerdo que contempla estos órganos lo significa el día viernes 1ero de agosto de 2003 que establece las unidades Administrativas de la Presidencia de la República y el cual dice:⁸:

“VICENTE FOX QUESADA Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 7, 8, 27,31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y .

ACUERDO

Artículo 1. La Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
- II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
- III. Oficina de la Presidencia para la Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad;
- IV. Coordinación de la Red Federal de Servicios a la Ciudadana;
- V. Coordinación General de Opinión Pública e Imagen;
- VI. Secretario Particular y
- VII. Dirección General de Administración.

El Presidente de la República contará asimismo, con el apoyo del Estado Mayor Presidencial, en términos del reglamento que lo rige.

Artículo 2. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República tendrán las funciones de organización, coordinación, colaboración asesoría apoyo técnico y despacho de los asuntos que les encomiende el Presidente de los Estados

Unidos Mexicanos.

Artículo 3. Al frente de cada una de las unidades administrativas habrá un titular que será nombrado y removido

⁸ Diario Oficial de la Federación, 1º de agosto de 2003

libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4. El Presidente de la República contará con los siguientes gabinetes especializados:

- I. Seguridad Nacional
- II. Desarrollo Social y Humano
- III. Económico
- IV. Político y
- V. Los demás que determine el propio titular del Ejecutivo Federal.

Artículo 5.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a los titulares de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, la información y el apoyo que éstas requieran para el cumplimiento de sus funciones

TRANSITORIOS

PRIMERO. El Presidente acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se abrogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto por el presente Acuerdo.

TERCERO. Las funciones que venía desempeñando la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República que por virtud del presente Acuerdo serán ejercidas por la Secretaría Particular

CUARTO.- El Director General de Administración

Del establecimiento del acuerdo anterior será analizado en orden algunas de estas unidades en función del rompimiento del principio de mando ejecución con respecto al Ejecutivo Federal., aplicándose en su caso los acuerdos que tengan vigencia en referencia a los órganos aún en funciones.

En primer término es analizado la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental la cual tiene su origen en el acuerdo de creación del día 4 de diciembre de 2000 donde como se ha mencionado anteriormente sus funciones son planear, coordinar, apoyar y proporcionar las indicaciones que directamente le indique el Presidente de la República y en referencia al 6º de ese mismo acuerdo le sea entregado la información que verifique para el ejercicio de sus funciones, aunque agregando la última función del acuerdo de 2003 también puede despachar los asuntos que le encomiende el Presidente de la República.

Dicho acuerdo es punto de partida de funciones y único, ya que, al ser cotejado el índice del Diario Oficial de la Federación de los años 2000-2003 y del mes de enero a abril de 2005 con respecto a los acuerdos emitidos por la

Presidencia de la República en referencia esta coordinación, con excepción del acuerdo del 1º de agosto de 2003 no delimitándose claramente sus funciones.

Ante tanta inexactitud es necesario retomar la información de cualquier fuente que permita aclarar dicha circunstancia es así que fue necesario contemplar lo que el propio coordinador de la Innovación Gubernamental comenta, así el mismo Ramón Muñoz declaró al periodista Jorge Fernández Méndez del semanario Proceso cuales eran sus funciones y nota textual el señaló: “Soy el operador de Vicente Fox, es una labor donde todos llegan (miembros de dependencias) a proponer las ideas yo doy la orden y aunque haya problemas más importantes, yo le doy a línea de los que verdaderamente deben resolverse ahora”⁹. (materialmente el Córdoba Montoya del actual sexenio)

Retomando el punto de rompimiento del principio de mando ejecución del ente centralizado al titular del Ejecutivo en referencia a las funciones, al momento en que los titulares de las Secretarías de Estado entregan información a esta coordinación, pierde su relación de mando ejecución con el Presidente de la República y por ende tiene que pasar a otra instancia primero para verificar el caso, y se alarga a un más el procedimiento administrativo, aunado a ello si el es el que determina lo que hay que hacer entonces ¿Cuál es el papel que el Presidente ocupa dentro de la Administración Pública Federal y en que parte provee la exacta observancia en la esfera administrativa.

Con respecto a las declaraciones del titular de la coordinación de Innovación Gubernamental, son graves ya que un funcionario coordinador que solo apoya y da asesoría no debe delimitar las actividades de los directamente encargados por la ley y la Constitución (Secretaría de Estado) del ejercicio de la función Administrativa ya que esto rebasa las disposiciones legales.

Para finalizar el punto de la coordinación para la Innovación Gubernamental, al no haber ni en la ley, ni en los acuerdos un establecimiento claro de lo que significa dicho término es necesario remitirse al concepto Innovación el cual la real academia de la lengua Española delimita como “novedad o transformación que se

⁹ FERNÁNDEZ MENDEZ, Jorge, Semanario Proceso, octubre 7 de 2002.

introduce en una cosa”¹⁰, con ello haciéndose una interpretación la innovación sería su labor de coordinar los cambios en el Gobierno, sin embargo no hay que olvidar, que la propia Constitución establece que se deposita en una sola persona llamada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la titularidad del Poder Ejecutivo y el encargo de los asuntos administrativos a las dependencias y Secretarías, delimitando a un más que si algún asunto del orden Administrativo requiere de alguna modificación este tiene una forma de hacerlo vía la ley que determine el Congreso en este caso la ya tan mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que de manera más precisa en su artículo 12 expresa que cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará respecto de los asuntos de su competencia: los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República, manejando con ella esa relación de subordinación directa, que obviamente se rompe cuando se le autoriza a otro que coordina estas propuestas.

Una segunda coordinación que tiene lugar en lo que se conoce como el staff de los Pinos es la conocida como la de Políticas Públicas, en la cual esta al frente Eduardo Sojo, esta oficina tiene como antecedente la Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior y la Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social de la Presidencia de la República, cuya existencia termino al darse el acuerdo del 4 de diciembre de 2000 y se corrobora con el acuerdo del viernes 1ero de agosto 2003, al cederse por interpretación de estos acuerdos que dichas áreas corresponden al coordinador de Políticas Públicas, se sujetan al siguiente proceso de rompimiento del principio de mando ejecución.

Tomándose en primer término las coordinaciones que dejaron de existir y que por interpretación pasaron a ser parte de las funciones del coordinador de Políticas Públicas tenemos:

Coordinador de política Interior, para determinar la existencia del rompimiento del principio de mando ejecución del ente centralizado directa del Ejecutivo Federal, tenemos como ejemplo a la Secretaría de Gobernación que si

¹⁰ Pequeño Larousse ilustrado 1991 p. 580

se coteja su misión tomada del Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada¹¹, se ubica que esta dependencia del Ejecutivo Federal, “Es la encargada de regular y conducir la política Interior del país bajo el firme propósito de lograr la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo integral, la protección y la seguridad y el bienestar de todos los mexicanos en un Estado de Derecho, mediante una vocación de servicio y de compromiso para la administración eficaz y eficiente de los recursos a ella asignados por el pueblo de México”.

Aquí se rompería el principio de mando ejecución porque el titular del Ejecutivo al darle a una Secretaría de Estado dicha labor, le da la responsabilidad de ser un colaborador directo que no requiere de un intermediario para informarle, pero vía este acuerdo si lo hay, ahora bien considerando la norma legal aplicable el artículo 27 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente señala¹²: “A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XII Conducir la política Interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia.”

De la interpretación de dicha fracción puede interpretarse que si es posible que otra dependencia tenga a su cargo la Política Interior, sin embargo como fue mencionado anteriormente solamente de la interpretación se entiende que le compete la coordinación de la política, interior, perdiendo el sentido obvio de ser expreso entendiendo, por el diccionario de la Real Lengua Española como aquello que se manifiesta con claridad (ejemplo es una condición expresa en el contrato), ahora bien si se dice que el Ejecutivo debe ajustar su actuación a la ley dictada por el Congreso y en el orden Jerárquico normativo, el acuerdo no es más que la ley, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no autoriza de manera expresa a una oficina coordinadora de la Presidencia de la República para llevar la dirección de la Política Interna.

¹¹ La Organización de la Administración Pública en México (Manual de la Administración Pública Federal Centralizada, 1999, México. P 47

¹² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa S. A. de C. V. p 10

En otros casos se da el rompimiento del mando ejecución (mediante la duplicación de funciones) del ente centralizado al titular Ejecutivo de manera más clara, ya que al existir la disposición constitucional en el artículo 89 fracción I promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observación; el titular del Ejecutivo no puede encargar a otro la coordinación de Políticas Públicas encargadas de manera específica a dependencias que ya la tienen a su cargo.

En lo que corresponde a la coordinación de la política externa, a este coordinador se le autoriza su intervención sin embargo de manera clara el artículo 28 de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece quien es el encargado dicha política, así la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde al despacho de los siguientes asuntos:

Fracción I promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el interior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; con ello el papel del coordinador de políticas en cuestión externa estaría o esta duplicando funciones, acarreando con ello confusión al tener que decidirse quien le dará línea al presidente para conducir la política externa.

Otro aspecto que hereda dicha coordinación de su antecesor lo es la coordinación de la política social. Sin embargo no se vuelve a tomar en cuenta la ley prevista por el Congreso para determinar dicha función así la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Señala en el artículo que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social el derecho de los siguientes asuntos:

Formular, conducir y evaluar la política general de Desarrollo Social para el combate Ejecutivo a la pobreza, en particular, la de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y vivienda por tanto se tiene nuevamente dos autoridades para desarrollar la misma labor.

y por último otra función adquirida sería la Coordinación de la Política Económica en ese aspecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

en su artículo 34 fracción I confiere a la Secretaría de Economía el despacho de los siguientes asuntos:

Formular y conducir las políticas Generales de Industria, Comercio Exterior, Interior, Abasto y Precios del País; con exención de los precios de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal.

Estos son sólo algunos ejemplos pudiéndose hacer una investigación extensiva sin embargo implicaría otra muy larga investigación sobre las áreas de política interna o externa.

Una tercera coordinación pendiente de verificar es la concerniente a la de Opinión Pública e Imagen de la cual se refieren las siguientes cuestiones, controvertida desde su creación ya que el (acuerdo que la crea se da hasta el 4 de enero de 2001) y el ejercicio de funciones la hacen desde la toma de posesión, dicha coordinación aún tiene las funciones originalmente encomendadas, a pesar del acuerdo del martes 3 de julio de 2001 que fusiono a esta con la de Comunicación Social y la del 1 de agosto de 2003 que las volvió a desunir, con lo cual para efectos del rompimiento de principio de mando ejecución del ente centralizada al titular del Ejecutivo, se encuentra en específico en el artículo 3º fracción IV del acuerdo de su creación donde señala que la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen tendrá las siguientes funciones:

IV generar información para la toma de decisiones sobre medios de comunicación y de opinión pública.

La problemática sobresaliente que rompe con la el principio de mando ejecución, es la afectación al artículo 27 fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde uno de los asuntos correspondientes a la Secretaría de Gobernación, es en referencia a la facultad correspondiente a formular, regular y conducir la política de Comunicación Social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como la operación de la Agencia Noticiosa del Ejecutivo Federal.

Sólo el acuerdo, de creación y dotador de funciones, contempla la posibilidad en este rubro de que la Coordinación de Comunicación Social coadyuve a desempeñar dicha función, sin embargo la Ley Orgánica de la

Administración Pública, no contempla una colaboración en este rubro y siendo la ley de mayor jerarquía en comparación al acuerdo la relación del Secretario debe ser directa, sin embargo con la actuación paralela de otra dependencia, la cual, entrega información y al estar la misma dentro del Staff de la Presidencia de la República y en su labor de asesor, coteja además información de otras dependencias.

Por último se contempla el análisis del Secretario Particular y de la Oficina de Coordinación General de la Oficina de Comunicación Social de la Presidencia de la República, a pesar de que en el caso serían dos dependencias de distinta índole, se analizan conjuntamente, debido a que vía acuerdo del 1º de Agosto de 2003 donde se establecen las Unidades administrativas de al Presidencia de la República, vigente hasta la actualidad, señala en razón del artículo tercero transitorio del mismo que las funciones que venía desempeñando la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República desaparece en virtud de este acuerdo, y siendo a partir de ese momento ejercidas estas funciones, por el Secretario Particular,.

Aludiendo a las funciones correspondientes del Secretario particular, únicamente las podemos ubicar de manera genérica por el ya citado artículo 2º del acuerdo del 1º de agosto de 2003 y que se reproduce a continuación, “las unidades administrativas de la Presidencia de la República tendrán las funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los asuntos que le encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Este precepto ya aplicado en la realidad, como se ha desarrollado en otras coordinaciones, da como resultado directo, la intervención en cualquier área de la administración pública centralizada y romper el principio de mando ejecución en el momento en el Presidente de la República le ordene a su secretario particular solicite informes y rendición de cuentas a cualquier secretario de Estado o en su caso despache cualquier asunto, en vez de que estos como titulares de esas dependencias lo hagan directamente con el Presidente.

Por otra parte con respecto a las funciones, como coordinador de comunicación social, el acuerdo del 3 de julio de 2001¹³ determina funciones de dicha coordinación y que a pesar, de la primera unión de coordinaciones de ese acuerdo y la separación y otorgamientos de facultades para el secretario particular con el acuerdo del 1º de agosto de 2003, se respetaron las anteriores facultades, con lo cual serán enunciadas las mismas, para posteriormente ser aludidas los rompimientos del principio de mando ejecución.

“Artículo 2º La coordinación general de comunicación social tendrá las siguientes facultades:

VIII. Coadyuvar con la Secretaría de Gobernación, en la elaboración de las estrategias de comunicación social de las dependencias de la administración pública federal.

XI. Coordinar con la Secretaría de Gobernación la difusión de la información generada por la Presidencia de la República a los otros poderes de la Unión, a las entidades federativas y autoridades municipales.”

En referencia a la fracción VIII donde se le otorga la facultad de coadyuvar a la Secretaría de Gobernación, en ningún apartado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se da facultad a otra dependencia para apoyar en la comunicación social, afectando con ello la responsabilidad que la Constitución encarga al Ejecutivo, la verificación y la procuración de la exacta observancia de la aplicación de las leyes del Congreso en la esfera del área administrativa, rompiendo de nueva cuenta con el principio de mando ejecución al permitir la intervención a otro funcionario en su relación con la Secretaría de Gobernación y otras Secretarías.

Como punto final en referencia a esta coordinación y a todas las demás, realizándose el análisis de la fracción XI nos habla de coordinar conjuntamente con la Secretaría de Gobernación la información de la Presidencia, hacia otros poderes entidades y autoridades municipales, sin embargo, la misma solamente esta contemplando hacia la Secretaría de Gobernación y si no a ella a cualquier otra secretaría, sin mencionar a otra dependencia, esta circunstancia se refleja en el mismo artículo 27 fracción XIV que refiere”conducir siempre que no este conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los

¹³ Diario Oficial de la Federación 3 de Julio de 2001

demás poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con los demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal, por ende una coordinación conjunta rompe de manera categórica el principio de subordinación directa del ente centralizado al titular del Ejecutivo.

3.1.2.2 Problemáticas de ejecución de la función administrativa

Como fue comentado en temas anteriores, la creación de los órganos de coordinación, asesoría y apoyo técnico han tenido diversas problemáticas desde las de índole política, hasta las de carácter del rompimiento del principio de mando ejecución, sin embargo no son la únicas ya que éstas se han trasladado hacia la realidad, por ello para demarcar algunas, se hizo necesario la consulta de hechos reales plasmados en reportes periodísticos que dieran fundamento a los mismos, sin embargo dada la extensión del periodo de tiempo así como la cantidad de noticias únicamente se hicieron referencia a las más sobresalientes destacando año por año desde un primer reporte en el año 2000 pasando por el periodo comprendido del año 2001 hasta el 2004.

Desde el resurgimiento de las coordinaciones con el acuerdo de creación del lunes 4 de diciembre de 2000, se empezó a observar circunstancias que causaron y causan polémica, debido a las funciones que se les otorgaban y la problemática del ejercicio de las mismas así, el primer problema se suscitó como resultado de las declaraciones de la entonces vocera de la Presidencia de la República, Martha Sahagún cuando hizo referencia del equipo del presidente en la nota a la Revista Proceso del día 17 de diciembre de 2000 titulada “El dream team” de los Pinos”. El acceso directo al presidente: tres secretarios y siete “coordinadores” y cuya nota señala¹⁴:

“La Presidencia de la República tendrá, a partir de este lunes, un equipo de élite. (...) Pero, aclara Martha Sahagún sobre este grupo denominado “gabinete Pinos”, ningún secretario de

¹⁴ Semanario de Proceso “El dream team de los Pinos” 17 de diciembre de 2000 p. 10

Estado tiene porque sentirse “sorprendido, engañado o incómodo”. (...) “Ellos (los secretarios de Estado) lo tienen clarísimo, ellos conocen bien la forma como nos íbamos a organizar en este gobierno”, enfatiza y agrega que tampoco tienen que sentirse “menos” frente a este grupo de 10 personas que significan el acceso directo y permanente al Presidente Fox. (...) el reportero le pregunta a Martha Sahagún ¿Este grupo está por encima de los Secretarios de Estado? (...) Martha Sahagún No, no. Que no se entienda así. (...) Son coordinadores de área, de tal manera que la única función, lo único que importa en ese sentido, es exactamente que la comunicación sea más fluida”, dice, lo que permitirá acelerar cualquier tarea prioritaria en el gobierno-

En la nota anterior Martha Sahagún ya daba pie a que un equipo de élite sería el conductor de las políticas más importantes del país sin embargo no tomo en cuenta las categorías contempladas en la propia ley del Congreso, así como las funciones que la misma otorga a dichos funcionarios lo cual causó y causa los conflictos prácticos que dicha estructura de organización ejemplificó en la realidad.

Así dando orden cronológico en el año de 2001 se destacaron situaciones como:

A) La no solución del conflicto en Chiapas aplicable en la realidad actual ya que no se ha resuelto don de hubo problemas entre el entonces nombrado comisionado por la Paz en Chiapas Luis H. Álvarez y el entonces Secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda incluyendo hasta el entonces también Comisionado de Seguridad Nacional Adolfo Aguilar Zinser los cuales uno por sentirse con facultades de secretario de Estado y el otro por considerar la situación de seguridad Nacional intervinieron dando como resultado la no solución del problema, interferencia administrativa y política, incapacidad de negociación, etcétera. Esta situación inclusive se magnificó hasta en los reportes periodísticos tal y como lo describe la nota de la semana del 3 al 9 de febrero de 2001, del semanario la crisis, ¹⁵ Sergio Rodríguez Lazcano “El reloj descompuesto” divisiones en la granja, Castañeda y Zinser los entrometidos. Y la cual manifiesta;

“En la reciente entrevista realizada por el periódico El Universal al subcomandante insurgente Marcos, ésta denuncia a los titulares de Relaciones exteriores y Seguridad Nacional, Jorge Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser, respectivamente, como quienes están “torpedeando, al comisionado por la Paz, Luis H.

¹⁵ Sergio Rodríguez Lazcano “El reloj descompuesto” divisiones en la granja, Castañeda y Zinser los entrometidos. P 10

Álvarez”. La idea que se le proponía era que en un lugar entrara en contacto con un señor que ya no tiene capacidad de actuación (por viejito), se negocia con cualquiera de los dos jóvenes y audaces miembros del equipo gubernamental de Vicente Fox.

(...) Muchos vimos cómo en el Forro para la Reforma del Estado, convocado por el EZLN, este señor se pasea por los jardines del Convento del Carmen en San Cristóbal de las Casas platicando con el subcomandante Marcos. Sin embargo el secretario de Gobernación, Santiago Creel, aceptó explícitamente que esos contactos se han llevado a cabo, aunque con el conocimiento del señor Álvarez”.

B) En un reporte del ejercicio de la función administrativa por parte del gabinete foxista, en el semanario la crisis se reportó una serie de problemáticas que involucran dificultades entre el gabinete llamado legal (contempla a los secretarios a los cuales la ley del Congreso otorga la facultad del ejercicio de la función pública) y el gabinete Pinos, problemas tales como declaraciones, fueran de lugar, y disculpas públicas tendientes a reconocer que se hizo el ridículo, presunción de ser el hombre del presidente y tener la jerarquía en el poder, problemas por el abuso del ejercicio de facultades que los elevan a los otorgados a un Secretarios de Estado lenguaje florido y poco adecuada para un servidor público entre otras circunstancias y que en nota correspondiente a la semana del 5-11 de mayo de 2001¹⁶ se hace un recuento de los mismo como a continuación se menciona:

5-11 de mayo de 2001 Semanario la crisis, Gabinetazo del ridículo Se pinta solo el “ardido de relaciones exteriores” p 10-11 Luis Muñiz

(...) Así, los traspies, las contradicciones y arrebatos van desde la propia vocera presidencial Martha Sahagún, quien un día dice una cosa y el otro día los hechos la contradicen,(...) Ex izquierdista, ex cardenista, ex legislador y ex acérrimo rival del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, Adolfo Aguilar Zinder también ha tenido una gestión sembrada de incidentes. Director del recién creado Consejo de Seguridad Nacional que tiene a su cargo el diagnóstico de los “focos rojos” que atentan contra la seguridad del país, el funcionario foxista ha sido acusado también por el Partido Verde Ecologista de México de “pretender apoderarse del partido mediante el financiamiento de una disidencia ficticia.

Otro resbalón. En la primera quincena d enero hizo declaraciones a la prensa en torno a que sólo a tres hombres “el

¹⁶ Muñiz, Luis Gabinetazo del ridículo Se pinta solo el “ardido de relaciones exteriores” Semanario la crisis,5-11 de mayo de 2001 pp. 10-11

presidente ha delegado responsabilidades". Y dio nombres: Eduardo Sojo, José Sarukhán y, por supuesto, se incluyó él mismo.

Al siguiente día, Martha Sahagún vocera presidencial, lo desmintió y él mismo tuvo que desdecirse y le echó la culpa a la reportera que lo entrevistó de "haber malinterpretado sus palabras".

La vocera presidencial no ha estado exenta de tropiezos: Rechaza, por ejemplo, la centralización de la información, pero da pasos claros en ese sentido, como el control de la agencia de noticias Notimex, dependiente de Gobernación, y anuncia que los secretarios de Estado sólo hablarán a los medios de comunicación en Los Pinos.

El 16 de enero anterior, por ejemplo, anuncia que no habrá más retiro de tropas en Chiapas, y al día siguiente el propio Vicente Fox la desmiente y anuncia más repliegue de militares.

Titular de la Oficina de Pueblos Indios de la Presidencia, Xóchitl Gálvez es la funcionaria de gobierno más sui generis y folklórica. Al inicio de su gestión declaró que "le daba hueva el poder", y advirtió, con su peculiar lenguaje: "En este puesto no me voy a hacer pendeja". A los secretarios de Estado les sentenció: "Me van a soñar todos, se los anticipo, porque les voy a dar mucha lata.

C) En una serie de situaciones difíciles del ejercicio de la función administrativa se dieron cuando la entonces vocera de la Presidencia Martha Sahagún y el entonces Secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda pelearon por las declaraciones de este contra los cubanos al llamarlos ardidors situación que hasta en la actualidad tiene tensas las relaciones exteriores con Cuba y que trajo una pugna dentro del gabinete hasta la intervención del propio presidente, así también en el momento en que la propia vocera se transformó en primera dama e hizo una visita al fallecido Papa Juan Pablo II sin tomar en cuenta el itinerario del Secretario de Relaciones Exteriores, así como también la declaración de Martha Sahagún que Vicente Fox había tomado un diplomado en Harvart causó muchos problemas en la función administrativa, por otra parte Xóchitl Gálvez declaró en ese año que el problema en Chiapas se resolvería en 15 minutos, dichas circunstancias fueron conocidas a la luz pública tal y como lo narran las siguientes¹⁷ noticias:

INEPTITUD FOXIANA, Engaño con el amor por México, Jorge Enrique González Ruiz. Mala selección nulo gabinetazo p 12 5-11 de mayo 2001
Los traspies de la Sahagún

¹⁷ GONZÁLEZ RUIZ, Jorge Enrique INEPTITUD FOXIANA, Engaño con el amor por México,. Mala selección nulo gabinetazo 5-11 de mayo 2001 p. 12

La vocera presidencial Martha Sahagún, va de traspíe en traspíe. Regañó a Jorge Castañeda por trivializar una severa denuncia que en su contra presentó el gobierno cubano, diciendo que (los isleños) estaban “ardidos” porque la ONU condenó su política de derechos humanos.

Pero después vino Fox y avaló al comunista arrepentido, de modo de que aquélla tuvo recular. También quedó en ridículo cuando aseguró que el de las botas picudas cursó un diplomado en la Universidad de Harvard.

GABINETE DE CERO EN CONDUCTA, Fox presidente de la decepción, Martha Sahagún, fuente de las discordias. 27 de octubre 2 de nov 2001. P 7

El canciller Castañeda se enojó mucho por la decisión unilateral de Marta María, por haberse reunido en privado con el Papa Juan Pablo II en el Vaticano sin su consentimiento.

La Administración Foxista sigue cometiendo novatadas. Cabe recordar a Xóchitl Gálvez, directora de la flamante Oficina para la atención de los Indígenas, cuando dijo que “el problema de Chiapas se podía resolver en 15 minutos”, dando cuenta al país que no tenía idea de los procedimientos ni los tiempos del Poder Legislativo.

PRESIDENTE EN OFF SIDE De a pechito para hacerlo papilla, Fox queda mal con sus dislates, pero el país pierde. Samuel Schmidt

Dislates foxistas, la gira a Asia y Europa más que ganancias nos trajo vergüenzas:

(...) 4 El canciller regresó intempestivamente de Roma sin terminar la gira. Fuentes extraoficiales dijeron que se había “moleestado” con la insistencia de la primera dama a ser recibida por el Papa, pero luego el secretario de Economía aceptó que hay roces entre ambos. Es muy grave que haya desplantes de éstos en una gira y se den rompimientos en el gabinete.

D) Para concluir el año de 2001 se concluye con una nota del mismo semanario donde cuantifica la magnitud del ejercicio de la función pública desarrollado en ese año y que da visión de lo que está ocurriendo en su interior dándole el título de “LA ALTERNANCIA NO BASTA, Fox: erratas de la derecha”, descrita a continuación¹⁸:

Pese a la falta de cumplimiento de los compromisos hechos en campaña por el presidente Vicente Fox, nadie puede negar el avance que significó para el país sacar al PRI de la Presidencia de la República, (...) Sin embargo, reconocen (la izquierda) que el primer mandatario ha incurrido en diversos errores, al grado de evidenciar la descoordinación que existe entre los miembros del gabinete. (...) Como resultado, expone, prevalece el

¹⁸ ADORNO JIMÉNEZ, RAÚL “LA ALTERNANCIA NO BASTA, Fox: erratas de la derecha” 27 de octubre 2 de nov 2001. P 14-15 y 19

desconcierto entre los secretarios de Estado, a tal grado que marchan dispersos. Por eso está estancada la reforma fiscal, atorado el nuevo aeropuerto, y mil cosas detenidas o a medias.(...) Además, las inconsistencias de Fox tienen el gabinete al garete porque cada secretarios ve las problemáticas del país a su manera.

Dentro de la misma noticia Ignacio Pinacho miembro del G-3 (transición y Reforma del Estado) opina: se desperdició la oportunidad de armar un gabinete político comprometido con la transición, y quedó muy parcial la pluralidad a la que se había comprometido el guanajuatense. Añade que los más políticos del gabinete no se ponen de acuerdo, y no están integrados a un mismo proyecto. (...) Aberrantes resultaron las posturas encontradas entre el secretario de Gobernación, Santiago Creel, y el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda. Tampoco se sabe que hacen los "coordinadores", que no coordinan nada y hasta se contraponen a los secretarios de Estado.

En el año de 2002 tomando como reflexión el año 2001 las problemáticas de ejercicio de la función administrativa se vieron incrementadas y escandalosas así, se dieron pugnas internas por elevar la imagen y el nombre de los integrantes del gabinete con aires de autosuficiencia y presunción, circunstanciales tales como la disputa de obtener mayor capital político para la contienda presidencial del 2006, así como pleitos entre Martha Sahagún y Adolfo Aguilar, con respecto de la autoría de la comisión de la verdad, y un posterior conflicto sobre la misma circunstancia con el Secretario de gobernación el cual la consideraba innecesaria, problemas de versión de opiniones que crearon conflictos internos, como la ocasión en que el Secretario de Hacienda Francisco Gil opinó que la reforma hacendaria era un tema muy complicado de explicar al hacer una conferencia en una universidad, y posteriormente el Coordinador de Políticas Públicas Eduardo Sojo opinó que la misma podía explicarse en 20 minutos, este último también declaró que en es año el producto interno bruto crecería a un ritmo de 3% anual mientras el entonces Secretario de Economía Luis Ernesto Derbez acotaba que solo crecería el 2%, con ello se les titulo en los diversos reportes periodísticos como un gabinete al ring, al conflicto al garete , etcétera tal y como lo señala la nota¹⁹

¹⁹MUÑIZ Luis GABINETAZO AL RING Pleito entre puros inteligentes 8-14 de junio de 2002 p 34.

El gabinetazo de Vicente Fox se hace pedazos y esta convertido en un verdadero ring de box; no existe coordinación entre ellos, cada quien va por su lado y todos están contra todos con miras a la sucesión presidencial de 2006. (...) Adolfo Aguilar, excomisionado de Seguridad Nacional odia a tal grado a Jorge Castañeda que ni la palabra le dirige y a Santiago Creel no lo puede ver.(...)Hace un año –el 10 de junio del 2001- un reportaje del diario norteamericano The New York Times, firmado por el reportero Tim Weiner, daba cuenta de la intensa lucha desatada dentro del gabinete de Vicente Fox. (...) Y todo porque a seis meses de actual gobierno, se ventiló una de las primeras escaramuzas entre el secretario de gobernación Santiago Creel y el entonces asesor presidencial en seguridad nacional, Adolfo Aguilar, en torno a la creación de la comisión de la verdad. (...) Mientras Santiago Creel consideraba que no era necesaria esa comisión, Aguilar Zinser la creía indispensable para romper las raíces del poder construidas en torno a la corrupción. (...) El primer diferendo que ocupó grandes espacios en la prensa fue protagonizado justamente el año pasado por el canciller Jorge Castañeda y Martha Sahagún, entonces vocera en los Pinos. (...) En esa ocasión El secretario de Relaciones Exteriores calificó al gobierno cubano de “ardido” por la abstención de México en la Comisión de Derechos Humanos de ONU. La vocera lo ratificó, aduciendo que eran declaraciones a “título personal” que no reflejaban el sentir del gobierno de México.(..) Un caso más de confusión se generó con la ley de acceso a la información. La paternidad d la iniciativa fue disputada por la señora Sahagún, el contador Barrio y el secretario de Gobernación. (...)El gabinete de seguridad no se reúne y a su actual coordinador, Adolfo Aguilar, nadie lo quiere ni le hace caso (...) Y no sólo eso. Meses antes, el 5 de abril del año pasado, mientras el secretario de Hacienda, Francisco Gil, ocupaba hora y media para explicar a la prensa el proyecto de reforma fiscal, Eduardo Sojo, coordinador de políticas públicas, aseveraba ante estudiantes de la Universidad Iberoamericana que hacían falta sólo 20 minutos para entender la reforma fiscal.(...) Es así como el 3 de julio de 2001 en tanto Eduardo Sojo consideraba que el PIB alcanzaría un 3 por ciento, Luis Ernesto Derbez, secretario de Economía, preveía un crecimiento apenas de 2 por ciento.

Otro dato a denotar es que en el ejercicio de la función pública la creación de estos gabinetes en este año dio una imagen intensa de fracaso ya que las áreas encomendadas no dieron los frutos requeridos dentro de la perspectiva de la eficiencia y eficacia administrativa, dando casos como la desaparición de algunas de estas coordinaciones por su alto costo e ineficacia en su labor, inflando la nómina innecesariamente de la Presidencia de la República, Duplicidad de funciones, la renuncia de coordinadores por considerar que no coordinaban nada

e inclusive la consideración que estas estructuras eran todo un galimatías administrativo, es por ello que las noticias más trascendentales sobre dicho gabinete se vertían a razón de su fracaso, de su desorganización exceso de gastos, renunciadas e inutilidad administrativa así el semanario la crisis haciendo alusión a la innovación gubernamental hace toda una crítica sobre el gabinete expresado en la siguiente nota²⁰:

FRACASÓ EL GABINETE ALTERNO, naufraga la “innovación gubernamental

Poco a poco y con un sigilo casi sospechoso, se ha ido desbaratando a la oficina de los superagentes de Los Pinos. El ninguneo, la supresión o el reacomodo de oficinas presidenciales expresa no sólo el fracaso del “gabinete alterno”, sino también, sobre todo, el naufragio de la “innovación gubernamental” foxista.(...) el “gobierno de empresarios para empresarios”, el que prometía incorporar una nueva racionalidad en el manejo de la cosa pública mediante el uso de herramientas exitosas en el mundo de los negocios-planeación estratégica, marketing, calidad total-, mostró una sorprendente medianía a la hora de ser gobierno.(...) De la mano de la fallida reinvencción institucional ha sido la indisciplina y el descontrol, en su sentido más literal, de los hombres del presidente: agregación de funcionarios sin orden ni concierto; orquesta de solistas sin partitura ni director.(...) El desmantelamiento, el “gobierno del cambio”, el de la transparencia y el compromiso democrático, no ha creído necesario ofrecer explicación alguna sobre el naufragio del gabinete paralelo. No se ha sentido obligado a informarle a la sociedad qué ocurrió con esas instancias que inflaron la nómina en Los Pinos; qué destino tendrán los espacios físicos acondicionados especialmente para albergarlos; cuáles fueron sus resultados; cuánto le costó al erario el experimento de los aprendices de brujo (hace poco se calculaba un gasto de 4 millones 450 mil pesos diarios). (...) Hoy, cuando todavía no se cumplen dos años de gestión, son pocos los que permanecen en sus puestos: Eduardo Sojo, Coordinador de Políticas Públicas, Carlos Flores, Jefe de la Oficina de Planeación Estratégica; Ramón Muñoz, Jefe de la Oficina de Planeación Estratégica; Ramón Muñoz, Jefe de la Oficina para la Innovación Gubernamental; Xóchitl Gálvez, encargada de asuntos indígenas (no del INI), y Luis H. Álvarez como presunto coordinador de un diálogo (virtual, en potencia) para la paz en Chiapas.(...) Rafael Rancel Sostman, rector del Tecnológico de Monterrey (ITESM), regresó muy pronto a su terruño y dejó al garete el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo. Otro ex rector, pero de la UNAM, José Sarukhán Kermez, se hartó de no coordinar nada en materia de Desarrollo Social. Adolfo Aguilar Zinser, flamante consejero de seguridad nacional, encontró un exilio dorado en Nueva Cork como representante de México ante la ONU y hoy filtra información

²⁰ ZÁRATE, Alfonso FRACASÓ EL GABINETE ALTERNO, naufraga la “innovación gubernamental” 3-9 agosto 2002 p 29-30

sobre la manera en que el secretario de Estado de George Bush, Colin Powell, “orienta” el voto de México en el Consejo de Seguridad. (...) Otro de los superagentes, Rodolfo Elizondo, cambio la coordinación de la Alianza Ciudadana por la de Comunicación Social (fue el tercero al relevo tras Martha Sahagún y Francisco Ortiz Ortiz), y otros más: Juan Hernández, jefe de la Oficina de Representación para Mexicanos en el exterior, y Florencio Salazar, coordinador del Plan Puebla – Panamá, están integrándose a la Secretaría de Relaciones Exteriores. (...) Pero antes de desvanecerse, el experimento-un auténtico galimatías burocrático- ya aportó su porción de confusión y tensiones: duplicó funciones, generó conflictos y promovió la desorientación respecto a líneas jerárquicas y distribución de responsabilidades. (...) Pero el desvanecimiento de las oficinas de los Pinos no resuelve el problema de ineficacia. De hecho, no se trataba de desaparecer el staff presidencial-todo jefe de Estado requiere de un equipote alto nivel que lo apoye en el procesote toma de decisiones-sino de quitarle a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia “el inventito” (esos cambios “geniales” que, primero con Zedillo y finalmente con Fox, descompusieron una máquina que funcionaba bien) y dotarla del diseño y los elementos que le permitan cumplir eficazmente sus propósitos.

De las causas más difíciles de manejar en el ejercicio de la función pública se encuentra el abuso del poder así por ejemplo se encuentran declaraciones como las de Ramón Muñoz donde él expresa que a él llegan todos los asuntos y que él le pasa los de mayor importancia a la presidente (un Córdoba Montoya Moderno), en su momento el vocero oficial de la presidencia Rodolfo Elizondo a parte de ese cargo, escribía para el universal, donde hablaba bien de la administración confundiendo a los medio quienes consideraban que esto era una forma de darles la línea que el gobierno quería de ellos.

El mismo Ramón Muñoz, durante una buena parte de su administración se encargo de despedir a gente de confianza dentro de la presidencia buscando conservar y consolidar su posición.

En su momento y permanentemente Marta Sahagún primera dama a abusado del poder y a creado dificultades de ejercicio de la función administrativa y legislativa como ejemplos:

- a) Fue representante de México ante Perú en la toma de posesión de dicho Presidente sin tomar en cuenta el trámite legislativo y administrativo respectivo,
- b) Vía acuerdo ilegal se hizo nombrar presidenta del Consejo de la Infancia

- c) En ejercicio abuso y por encima de la ley ejerció función diplomática para atraer de Chile a México la Conferencia de primeras damas al Consejo de la infancia, además que para lograr dicho objetivo, hizo uso de recursos públicos evitando el respectivo trámite administrativo.

Para ejemplificar estas situaciones de manera real existen diversas notas que así lo ejemplifican²¹:

RAMÓN MUÑOZ, ESOTÉRICO DE LOS PINOS, le cuesta caro al erario, Luis XIII tuvo tras de así al cardenal Richelieu, quien aportaba fuerza a la manifiesta debilidad del monarca, Carlos Salinas de Gortari, inseguro como pocos apoyaba para todo al maléfico José María Córdoba Montoya. Vicente Fox Quesada usa, cual apoyo y gurú, al jalisciense Ramón Muñoz. “Nada se mueve en los Pinos – dicen los de adentro- sin que él lo sepa, sin que él, prácticamente lo autorice”. (...) Psicólogo de profesión, agregan, “él sabe cómo y cuándo llegar con el presidente para hablarle al oído”. Y concluyen: “lo peor es que, cada vez más, el presidente lo busca para apoyar en su opinión las más importantes decisiones. En él, no en Martha, tampoco en Castañeda”.

ELIZONDO EL COLUMNISTA, Luis Muñiz, 14- 20 Septiembre del 2002 p 42

En su nueva faceta como “columnista”, Rodolfo Elizondo Torres, como es de esperarse, habla lindezas de la administración para la cual trabaja y escribe acerca de que “todos somos corresponsables del futuro de nuestra democracia”, y es la “hora de los acuerdos” y del “cambio responsable”. (...) Tareas confusas. Columnista del periódico El Universal,. Ricardo Alemán considera que Rodolfo Elizondo tiene derecho a externar su opinión libremente, pero como funcionario público debe explicarnos si lo que escribe públicamente es para dar “línea”, o de que se trata”. (...) Afirma que es evidente que los textos que están apareciendo todos los jueves en el rotativote circulación nacional no son escritos por el propio Elizondo, aunque sea él quien los firme; agrega Alemán que no comprende cómo si su papel de vocero presidencial es una actividad que le ocupa todo el día, se da todavía tiempo para convertirse de la noche a la mañana en “periodista”. (...) Alemán señala: es un grave error del presidente Fox no definir una política de comunicación social a dos años de su gobierno, y prueba de que en esta materia las cosas andan mal, son los

²¹ RODRÍGUEZ Francisco RAMÓN MUÑOZ, ESOTÉRICO DE LOS PINOS, le cuesta caro al erario, , 31 de agosto – 6 de septiembre de 2002 p 7

cambios de funcionarios que ha tenido esa oficina en apenas 24 horas de gobierno.

ESCÁNDALOS EN LOS PINOS, Muñoz desafía a doña Mercedes, el adiós de Felipe Zavala. 28 de septiembre- 4 de octubre 2002 p 6-10

Todo ello, al mismo tiempo que el presidente de la República enfrenta el peor de los problemas políticos de su dosañera administración: el pleito (perdido) contra el sindicato petrolero, contra el PRI, contra el pasado de corrupción que hundió a los habitantes del país durante los últimos 32 años en la peor de las crisis mundiales. (...) Vicente Fox no acata los deseos de su mamá, doña Mercedes Quesada, y despide al único funcionario de gobierno que su progenitora le recomendó. Obvio, esta se enoja con su hijo. (...) Ramón Muñoz, al mismo tiempo, se impone como el mandamás de la bautizada "Casa del Pueblo". Psicólogo, conoce como nadie las debilidades y fortalezas del presidente. Lo maneja a su antojo. Y tras maniobrar –la caída de Juan Hernández como encargado de la oficina presidencial para los migrantes a Estados Unidos, también intriga y se deshace del secretario privado de Fox, Felipe Zavala; por ello, se bronquea con la progenitora de su jefe y con el resto de la familia de Fox, a cuyos integrantes interroga, vigila, supervisa, también fiscaliza. (...) Martha Sahagún recula cuando los integrantes del original grupo foxista la demandan un reagrupamiento, ante el debilitamiento de su figura central: "Vicente –les dice- ya nada más les hace caso a (Eduardo) Sojo (Garza Aldape) y a Ramón Muñoz.

El caso Muñoz. Titular de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental –cualquier cosa que tal quiera decir—Ramón Muñoz, en efecto, se ha convertido en un clon de José María Córdoba Montoya-sólo que iletrado-, para el oído presidencial.(así cuando el Psicólogo Muñoz no esta organizando caros cursos de liderazgo –donde los asistentes se cogen de las mano, ponen los ojos en blanco y piden que se dé ya "la venida del Señor", para por sólo eso cambiar las prácticas administrativas en boga-,(...)) Es él acusan en los Pinos, quien en alianzas coyunturales con algunos de los secretarios del despacho presidencial se ha venido deshaciendo poco a poco, pero efectivamente, de quienes rodean a Fox: Aguilar Zinser, primero; Florencio Salazar, más adelante; Juan Hernández, después, y ahora hasta el Secretario Privado Felipe Zavala. Todo para ser él quien controle a Fox. El único que le hable al oído.

Martha otro caso. (y ello también le ha ocasionado problemas en el seno de los Pinos, donde reina Ramón Muñoz. Es éste quien a últimas fechas ha venido previniendo al señor Fox de las recurrentes violaciones al Estado de Derecho –del que no sabe, pero para lo que cuenta con su subordinado de Ramón Martín Huerta: Daniel Cabeza de Vaca- en su exagerado protagonismo. (...) ¿Cuales violaciones? (...) Pues, para empezar – de acuerdo con la colega Manú Dornbier-, “cuando Fox envió a su esposa a Perú como su representante, nada menos que a la toma de posesión del nuevo y muy especial mandatario, Toledo, no sólo cometió una descortesía con el colega sino que violó el artículo 89 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referente a las facultades del presidente, que a la letra dice: “III-Nombrar los ministros, agentes diplomáticos, y cónsules generales, con la aprobación del Senado”. Violó también el artículo 47 fracciones XIII y XVII de la ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (...) “Martha Fox es hoy presidenta del Consejo de Infancia, con las evocadoras siglas CIA, gracias a un acuerdo ilegal de su marido, que obviamente viola (hasta que no se abrogue) la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que hace del presidente de México, de nuevo y por más de un día, el primer violador de la legislación del país. Con la nueva función diplomática que Marta se adjudicó en Chile para atraer a México la Conferencia Mundial de Primeras Damas al citado CIA que preside, el matrimonio fox se metió en otro lío Legislativo, pues para poner las cosas en orden rápidamente –ya que Marta se lanza bajo los reflectores internacionales y no podemos hacer el ridículo de la ilegalidad fuera de casa- se requiere: que la Cámara de Senadores apruebe el hasta el momento ilegal nombramiento de la presidenta del CIA (en 2001), como para los viáticos que su presidenta gasta en el cabildeo de la conferencia que planea –y que se realizó este fin de semana-, así como para su organización y realización en México.(...) “La lana para financiar a Marta, mejor dicho las actividades de Eva-Marta, debe ser autorizada por la Cámara de Diputados, siempre y cuando la de Senadores dé la luz verde.

En el año de 2003 la situación de los órganos de coordinación y asesoría de la Presidencia de la República recibía diversas modificaciones obviamente en razón de la inoperancia y lucha d poder interno entre los diversos funcionarios que la integran, por ello entre las situaciones a destacar en el ejerció de la función pública, está el que en una sola persona el secretario particular, se concentro

diversas funciones, pertenecientes a otras coordinaciones, y por ello pasó a ser en ese momento el hombre número uno del presidente, además con ello se vuelve a la problemática que los demás funcionarios de la administración pública pasan a recibir órdenes e instrucciones de este funcionario, para narrar estas situaciones existen dos notas periodísticas, la primera de ellas²² a ludiendo a una reflexión de dichas coordinaciones en general y la segunda hace hincapié a una reflexión de Adolfo Aguilar Zinser²³ una vez terminado el ejercicio del cargo de embajador de México ante la ONU.

2003

EQUIPO EN EL CAOS JOSÉ GIL OLMOS PROCESO 1401 7 DE SEPTIEMBRE 2003

En los últimos meses, casi la mitad del gabinete legal ha sufrido notables modificaciones, mientras que la Oficina de la Presidencia, marcada por la confusión y la "incompetencia" ha concentrado el poder del llamado "supergabinete" en un pequeño grupo, encabezado por el secretario particular del presidente Fox, Alfonso Durazo, y por el jefe de Innovación Gubernamental, Ramón Muñoz.(...) No obstante, desde 2001, sin hacer mucho ruido se han venido sucediendo mudanzas en el "supergabinete" que, por acuerdo presidencial, fue creado en diciembre de 2000, al punto que de las 10 oficinas y comisiones con que contaba, sólo quedan tres en operación. (...) Fueron así desmanteladas: La comisión de Seguridad Nacional, cuando su titular, Adolfo Aguilar Zinser, salió a ocupar la representación de México ante la Onu; la Comisión de Desarrollo Social al renunciar a ella José Sarukhán; la oficina de la Representación de los Mexicanos en el Exterior, con la dimisión de Juan Hernández; y un destino similar tuvieron la Coordinación de Alianzas Ciudadanas y la Oficina de Comunicación Social, ocupadas sucesivamente por Rodolfo Elizondo (quien ahora se halla al frente de la Secretaría de Turismo); la Oficina de Planeación Estratégica que encabezó Carlos Flores; La Comisión de los Asuntos de la Frontera Norte, a la que renunció Ernesto Rufo, y la Oficina de Opinión e Imagen Gubernamental, de la que salió Francisco Ortiz Ortiz. (...) Hoy el "supergabinete" esta integrado sólo por Ramón Muñoz, Jefe de la Oficina para la Innovación Gubernamental; Eduardo Sojo, Jefe de la Oficina de las Políticas Públicas; Xóchitl Gálvez , quien dirige la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y el expriista

²² GIL OLMOS, José. EQUIPO EN EL CAOS Semanario Proceso 7 DE SEPTIEMBRE 2003 p. 20-21

²³ RODRÍGUEZ, Francisco VACIO EN LOS PINOS PASADA LA TORMENTA DE SU RENUNCIA COMO EMBAJADOR DE MÉXICO ANTE LA ONU, ADOLFO AGUILAR ZINSER HACE UN RECUENTO DEL PERIODO EN QUE FUE MIEMBRO DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX. Semanario Proceso 14 de Septiembre 2003 p. 25-26

Alfonso Durazo, quien no sólo funciona como secretario particular del presidente Fox, sino también como coordinador de Comunicación social y como vocero de la Presidencia. (...) En este grupo de élite gubernamental el que ha tomado el mando de la operación política presidencial y que, según el Presupuesto de Egresos del 2003, requiere de mil 600 millones de pesos para mover la maquinaria de mil 673 funcionarios que laboran en los Pinos. (...) Sin embargo, ese ejército y ese desembolso –al que se sumó el pago de 75 mil dólares a la agencia de relaciones públicas Zemi Communications, Alan Stoga, para mejorar la imagen de Fox en Estados Unidos- no fueron suficientes para evitar el descalabro sufrido por el equipo gobernante y su partido en las elecciones del 6 de julio. Y peor aún, de acuerdo con el politólogo Alfonso Zárate, el giro de 180 grados que experimentó el “supergabinete” –con la excesiva concentración de funciones en Alfonso Durazo- sólo acarreará un nuevo fracaso. (...) Exdirector de información para la Evaluación en el Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República, Zárate sopesa las modificaciones realizadas por el presidente Vicente Fox y prevé que “durante los próximos tres años el gobierno estará marcado por la inercia, por que no se ve una capacidad de autocrítica y tampoco un deseo de cambiar”. (...) Según Zárate, el círculo más cercano al presidente –Marta Sahagún, Alfonso Durazo y Ramón Muñoz- ha decidido mantener lejos de la realidad del país y con datos de las encuestas en la mano, le dicen : “no te preocupes, Vicente, ladran los perros, pero tú tienes un nivel de aceptación impresionante. La gente está contigo, te quiere y te respeta”. (...) La reestructuración fallida. Por su parte, un personaje que fue responsable de la elaboración de los discursos de Zedillo, el historiador Santiago Portilla, expone algunas de las características y modificaciones que ha sufrido el staff presidencial, concentrado ahora en lo que, por acuerdo del presidente Fox del 7 de diciembre de 2000, pasó a llamarse Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. (...) A diferencia de la forma en que empezó a operar el “supergabinete” foxista –cuyos 10 jefes, comisionados o directores tenían sueldos iniciales de 176 mil pesos mensuales para dar seguimiento a los acuerdos tomados por el gabinete legal-, Santiago Portilla recuerda que los presidentes Echeverría, Miguel De la Madrid y Salinas nunca permitieron que su staff hubiera luchas internas o que sus integrantes estuvieran por encima de los secretarios de Estado. (...) Fue con Carlos Salinas, anota el historiador, cuando el staff presidencial alcanzó un trabajo más complejo, de manera que, por acuerdo presidencial de mayo de 1992, la Oficina de la Presidencia quedó bajo el mando de José María Córdoba Montoya. (...) Fox despreció esta estructura organizacional y formó otra de grandes dimensiones y atribuciones desmedidas que sólo causaron confusión y enfrentamientos internos, asevera Santiago Portilla. (...) “El staff no debe confundirse con el gabinete. Si en la Oficina de la Presidencia se nombra a un encargado de política social con la función de coordinar a los secretarios correspondientes de una manera ejecutiva, nunca lo va a lograr, porque un secretario de Estado jamás aceptará en su sector una autoridad por encima de la suya. La

responsabilidad un secretario es muy grande y no va a aceptar órdenes de un asesor. De otro modo ¿Qué sentido tendría el gabinete?”

VACIO EN LOS PINOS PASADA LA TORMENTA DE SU RENUNCIA COMO EMBAJADOR DE MÉXICO ANTE LA ONU, ADOLFO AGUILAR ZINSER HACE UN RECUENTO DEL PERIODO EN QUE FUE MIEMBRO DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX.

En una larga entrevista con Proceso, el también exlegislador y escritor hace una

reflexión del período en el que estuvo cerca de Vicente Fox, incluidos los tres años en los que fue parte de su gobierno. Fueron, dice, “tres etapas” en los cuales “se diluyó el proyecto del cambio”(…) La segunda etapa: construir un gobierno a partir del triunfo en las elecciones del 2 de julio de 2000. Pero una vez que el foxismo asumió el poder, se “fueron encontrando virtudes al Estado y a su organización actual. Se encontraron mayores razones para no cambiar y dejar las cosas como estaban”.(…) No actuar donde había riesgos. (...) Recuerda en ese primer año, “todo lo que los miembros del gabinete estábamos proponiendo –por ejemplo, lo que yo propuse en materia de seguridad – era imposible de lograr porque implicaba roces, riesgos políticos, enfrentamientos y por ello no era deseable en ese momento.(…) Además la tarea de gobernar un país en transición, de suyo difícil se complicó, “el equipo que se formó era muy disímulo, poco cohesivo y carecía de liderazgo. Al no poder funcionar como equipo –sino como un ente con personalidades encontradas, con políticos que trataban de acaparar atribuciones y evitar que otras áreas se metieran en su terreno-, se desataron pleitos y desgastasen el primer año. Creel, en el área de seguridad, y Castañeda, en la de política exterior, son los principales protagonistas, de esa situación”, indica Aguilar Zinser. (...) -¿El presidente no sabía manejar el gabinete? (...) –Al gabinete no lo conducen sólo los presidentes tienen que imprimirle liderazgo, pero quienes operaban el gabinete, incluidos los coordinadores, incluido yo, no teníamos las facultades legales y atribuciones para hacer de ese gabinete un esfuerzo integrado. (...) Pero el jefe del gabinete es el presidente. (...) Nunca hubo una concepción político estratégica sobre la tarea de la transformación del país y del cambio que hubiera dado al gabinete esa función, porque mientras algunos estábamos haciendo el cambio, otros estaban haciendo una reforma administrativa, y otros estaban manejando gerencialmente una empresa. Y cada quien estaba en lo suyo. Había grandes celos y nadie quería que uno se metiera con el otro. Empezó a haber rivalidades y entonces ya nadie se levaba con nadie.(…) Además, señala, Fox nunca hizo algo por evitar la lucha entre los miembros del grupo que lo llevó a los Pinos. Comenta que, de hecho, la armonía en el equipo “se rompió cuando Fox alcanzó la Presidencia, lo cual, dice, “es una de las paradojas más curiosas” del actual gobierno de México.(…) –Es que no sabes quiénes son los Pinos porque ya no sabes cómo funciona esa casa. Ya no sabes quiénes toman decisiones ahí. Ya no sabes quién influye un día, quién le pasa información al

presidente, si la lee o no la lee; si le hace caso a un chisme o se informa.

En el año 2003 en referencia a Xóchitl Gálvez, se da la cesión de funciones y bajo el mando de la llamada comisión federal de asuntos indígenas el instituto nacional indigenista se sujeta a él y por tanto las funciones y el poder que dicha coordinadora adquirió como ejemplo tenemos:

Acuerdo por el que se emiten y publican las reglas de operación de los programas desarrollo de las culturas indígenas, derechos indígenas y acceso a la justicia, desarrollo social y humano de los pueblos indígenas, desarrollo de las comunidades mayas de la península de Yucatán e impulso a proyectos sustentables en zonas indígenas, para el ejercicio fiscal 2003.

Acuerdo publicado en el diario oficial de la federación del 27 de noviembre de 2003, por el que se modifican los subnumerales 4.3.2. y 4.4.1. de las reglas de operación del programa de derechos indígenas y acceso a la justicia a cargo de la comisión nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas, publicadas el 8 de septiembre de 2003.

Acuerdo por el que se emiten y publican las reglas de operación de los programas, desarrollo de las culturas indígenas, derechos indígenas y acceso a la justicia, desarrollo social y humano de los pueblos indígenas, desarrollo de las comunidades mayas de la península de Yucatán e impulso a proyectos sustentables en zonas indígenas, para el ejercicio fiscal 2003.

Donde prácticamente se le da el total manejo de los asuntos indígenas, transformándose en una persona de mucho poder. Para 2004 son pocos los asuntos a manejar por ello es preferible destacar el año 2005 donde se manejaron circunstancias difíciles para los asesores del presidente y una situación muy agobiante con la C. Primera Dama Martha Sahagún. También muy destacable fue la publicación de proceso con respecto del equipo de transición de Vicente Fox donde se denuncian situaciones afectantes al presupuesto de Egresos de la federación y que se reproduce a continuación:²⁴

²⁴ DELGADO, Álvaro Donde esta el amor por México Semanario Proceso 1501/7 de agosto /2005 pp. 7-8

Los abusos y excesos de los integrantes del llamado gobierno del cambio empezaron aún antes de que entrar en funciones. Poco tiempo después de su triunfo electoral, Vicente Fox rompió su primer compromiso: su equipo de transición, que iba a trabajar por “amor al país”, recibió sueldos equiparables a los de Secretarios de Estado. En la recta final de su sexenio, ni la Presidencia ni Hacienda transparentan el uso de los cuantiosos recursos entregados al equipo que operaría el “cambio”. Menos aún de aquellos millones que formaron un fideicomiso cuyo único beneficiario era precisamente el entonces presidente electo..

Quince días después de ganar las elecciones presidenciales y dar a conocer su equipo de transición, el 17 de julio de 2000, Vicente Fox garantizó que “por amor a México” ninguno de sus colaboradores recibiría salario durante el proceso de entrega-recepción (“se agenciaran sus propios recursos”) y que sólo se aceptaría apoyo del gobierno de Ernesto Zedillo para gastos de operación.(---)Pero el “amor a México” pronto se desvaneció: A partir del 1 de agosto, y sin ser servidores públicos, los 15 coordinadores de las áreas en que se dividió el Equipo de Transición comenzaron a cobrar sueldos de hasta 115 mil pesos mensuales, equivalentes al de secretario de Estado, con recursos del erario federal.(---)Paulatinamente, también, se fue constituyendo un ejército de empleados, todos con sueldos pagados con recursos públicos, hasta que Fox asumió la Presidencia el 1 de diciembre de ese año, un proceso caracterizado por la opacidad y el encubrimiento deliberados que hasta la fecha prevalecen en este tema.(---)Y es que sólo a partir de que en septiembre del año 2000 el diario Reforma publicó que los 15 coordinadores del Equipote Transición cobraban sueldo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) precisó que se les pagaba con recursos de un fideicomiso de 10.3 millones de pesos y que, además, habían contratado “por honorarios” a otros 185 foxistas con un sueldo “promedio” de 32 mil pesos.(---)Luego se supo que era mayor el número de colaboradores de Fox que vivían del erario federal: En su primera pifia como titular de la SHCP del gobierno de Fox, Francisco Gil dijo haber encontrado en esa dependencia 312 “aviadores”, que en realidad, como lo tuvo que reconocer, eran los foxistas.(---)Pero todas estas cifras son falsas: En realidad fueron 316 colaboradores de Fox que fueron contratados como servidores públicos de la SHCP desde antes la toma de posesión. Y el fideicomiso del que se pagó al círculo cercano de éste –que era de carácter privado- no recibió 10.3 millones de pesos, sino más del doble: 24 millones de pesos.(---)En total, el ejército foxista de transición, que presuntamente “por amor a México” no cobraría ni un centavo, le costo al país más de 60 millones de pesos: Los adscritos a la SHCP cobraron al menos 36.5 millones de pesos y el presidente electo –con su círculo cercano- dispuso discrecionalmente de 24 millones 150 mil pesos.(---) Pero además el fideicomiso privado f/0894 abierto en Inbursa –en el que éste era el banco fiduciario y Fox el único fideicomitente- no fue transparente y nadie, hasta la fecha, ha rendido cuentas sobre el uso de los recursos

aportados por la SHCP gracias a un trunco: El dinero fue depositado como un simple “donativo”.(---) El fideicomiso operó con numerosas irregularidades, entre ellas el desapego a la normatividad vigente, así como la falta de control, registro y ejercicio de los recursos, según la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Sólo se reintegró la mínima parte del monto: Apenas 131 mil 100 pesos, de los que ni siquiera existe constancia en la Tesorería. (---) Si los coordinadores del equipo Transición cobraron cada uno 115 mil pesos mensuales durante cuatro meses, la suma asciende a 6 millones 900 mil pesos. El resto, 17 millones de pesos, son un misterio.(---) La parte sustantiva de esta información, que ya es de carácter público y por ello fue solicitada por Proceso, fue originalmente conseguida mediante un tortuoso proceso de búsqueda que, con base a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, efectuó el periodista Daniel Lizárraga Méndez, cuyo reportaje fue censurado al respecto por su propietario, Juan Francisco Ealy Ortiz, amigo cercano de los Fox. (---) Al amparo de la ley, desde diciembre de 2004 el solicitante pidió tanto a la Presidencia de la República como a la SHCP toda la información y la respectiva comprobación documental sobre la entrega de recursos, públicos al Equipo de Transición de Fox, que se caracterizó desde el principio por su oscuridad. (---) Ahí comenzó un complicado proceso para obtener la información, que la Presidencia y la SHCP se negaron a proporcionar. Ello implicó la intervención del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), cuyo pleno respaldó las resoluciones del comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán para dar la máxima apertura a los datos solicitados. (---) Entonces la Secretaría de Hacienda empezó el encubrimiento: Le respondió al solicitado que no tenía ninguna información al respecto y le recomendó acudir a la Presidencia de la República, la que a su vez simplemente dijo que no tenía nada. La intervención del IFAI no derribó las barreras de la opacidad: Pese a los requerimientos, siguieron las resistencias con diversos argumentos de la burocracia. (---) La Presidencia se sostuvo que no poseía tal información porque se generó antes de la toma de posesión de Fox, y hasta se dio el lujo de regañar al solicitante, quién supuso que sí tendría la información: “Si no prueba su dicho, en cuanto a que la Presidencia de la República cuenta con la información solicitada, carece de sustento el acto por él reclamado y, por ende, se procedería a sobreseer el recurso por no haber materia de litis”. (---) El comisionado Guerrero Amparán le respondió a la presidencia que eso era falso: (---) “Por una parte, La presidencia pretende desconocer que la información solicitada fue generada por el entonces electo Presidente Vicente Fox Quesada y su equipo de transición. Es decir, la Presidencia pretende argumentar que no existe conexión o relación alguna entre la información solicitada y el hoy Presidente de de la República. No es necesario probar o demostrar que la información solicitada se refiere a gasto de recursos públicos, actos y decisiones del entonces ciudadano Vicente Fox Quesada, electo Presidente de la República, y su equipo de transición. La información solicitada no sólo es conocida por el actual Presidente de la República y los miembros de su entonces Equipo de Transición, sino se refiere a gastos de

recursos públicos, decisiones y actos directamente asumidos por el entonces Presidente electo y su equipo de transición". (---) Sólo hasta el 8 de abril de este año concluyó el prolongado litigio con la SHCP, la que poseía información, y le fue entregada al solicitante, en la que se demuestra la doble vía de la que se nutrieron de recursos públicos los foxistas: (---) Por una parte, fueron entregadas copias de los 316 contratos que se incorporó...

Por último en año de 2005 se destacó algunos de los escándalos de la llamada primera dama que en orden de ideas se reproducen a continuación:

1. Donativos filantrópicos sin fiscalización, manejo de recursos con objetivo de propaganda política a través de la asociación vamos México publicando en todos sus tomos fotografía de Martha Sahagún.

2. Los problemas económicos de los hermanos de Martha Sahagún e hijos involucrando usos de influencias, al igual que los hijos

La compra de la Bahía del Tamarindillo

3. El cambio de opinión por la publicidad que en un primer libro la escritora Olga Wornat le dio vía el libro la Jefa y su posterior enojo ante la publicación de Crónicas Malditas desde un México desolado donde se denuncian varias formas de actuación de la familia presidencial,

4. Demanda de Martha Sahagún como consecuencia de la situación anterior, inclusive esto afecta el ámbito político donde se hace una propuesta de reforma para el artículo 6 y 7 para preservar el secreto profesional contra la propuesta del PAN referente a la inviolabilidad de la vida privada, intimidad, la dignidad, el honor y la imagen de las personas.

3.2 Propuesta de Reforma

Dada la magnitud de las irregularidades en la actuación de los órganos de coordinación y asesoría de la Presidencia de la República, vistas a lo largo de la presente investigación, se hace una primera propuesta de Reforma, donde se tomarán en cuenta sus argumentos a favor y en contra, así como su alcance con el objetivo de resolver y satisfacer las problemáticas planteadas

Así **una primera propuesta** de reforma tendería a la derogación del artículo 8º de la ley orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice: “El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República”.

Sin embargo la misma tendría los siguientes argumentos a favor y en contra:

a) A favor:

1. Se conserva la pureza constitucional (Hans Kelsen)
2. Se conserva la estructura teórica de la Administración Pública, respetando los principios de jerarquía y mando ejecución
3. Se conserva la jerarquía directa del Presidente y sus subordinados evitando la confusión constitucional y administrativa por la duplicidad de funciones.
4. Permite la imputación política, administrativa y penal de las responsabilidades a quien debe imputarse.

b) En contra:

1. El derecho no es estático, porque a final de cuentas todo Derecho tiene entre sus orígenes sus fuentes reales y estos son los hechos sociales.
2. El ejercicio de la Administración Pública no puede ser tan rígido, que siempre e invariablemente en absoluto sus jerarquías estáticas ya que reduce la eficacia en la toma de decisiones.
3. La dinámica propia de la sucesión presidencial unipersonal provoca que en la realidad si se vota por alguien se adquiere compromisos definidos los cuales al llegar al poder tiene que cumplir afectando dicha situación en la conformación del gabinete.
4. Un aspecto a considerar es que la estructura jerárquica que establece milenariamente la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, no funciona conforme al nuevo sistema de elección personal porque ya no existen los principios de respeto caudillista que manejó en su momento el Partido Revolucionario Institucional.

5. Al fin de cuentas la gente que integró el gabinete no era de toda su confianza, si ocurriera esto en un futuro sería muy problemático.

6. El Presidente requiere administrar por ello creo un gabinete alterno de toda su confianza.

Conclusión La estructura de oficinas de asesores desde la Presidencia de la República, si permite un sistema de democracia incipiente y de compromisos creados previamente que a fin de cuentas la ejecución sea vigilada y gestionada por los asesores pero que sea vigilada y gestionada por los asesores pero que sean lo más fiel a lo que piensa la cabeza.

Ante lo anterior se hace necesario plantear este **nuevo proyecto de Reforma** contemplando las desventajas y ventajas de la misma.

En primer lugar **se propone la Reforma al artículo 8º** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que actualmente dice: “El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República”.

Para quedar de la siguiente forma:

Artículo 8º “El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría y de apoyo técnico que el propio Ejecutivo requiera, previa solicitud y autorización ante el Congreso de la Unión.

Dichos órganos actuarán en lo que respecta a sus recursos económicos conforme al presupuestos que el Congreso de la Unión les determine, una vez creado el empleo público respectivo.

Segunda propuesta: agregar un artículo 43 ter referente a las reglas generales en la regulación de los órganos de asesoría y apoyo técnico de la Presidencia de la República en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que contemplará:

a) Toda autoridad que conforme los órganos de asesoría, apoyo técnico de la Presidencia de la República, tiene como función primordial asesorar al Presidente en asuntos que por cuestiones de especialidad el Presidente no conozca, en los casos en que éste solicite su asesoría, tomándose la decisión final entre el presidente y el Secretario de Estado o la autoridad administrativa competente.

b) De manera genérica cada órgano de asesoría y apoyo técnico contará con un titular bajo el nombre de asesor técnico, el cual será nombrado conforme al artículo 89 fracción II de la Constitución.

c) La creación de este empleo público se hará conforme a lo señalado en el artículo 73 fracción XI.

d) Su remoción quedará como facultad otorgada al titular del Poder ejecutivo de manera libre.

e) La conformación de la estructura interna de cada órgano estará sujeto a las necesidades que dicho sector requiera, tomando en cuenta para ello la solicitud del titular del Ejecutivo Federal, ante el Congreso de la Unión, tomando en cuenta las cuestiones de economía presupuestal.

f) Estipular que conforme al artículo 91 de Constitución los mismos requisitos para nombrar a dichos funcionarios, agregándose además las características de experiencia y conocimiento del área a desarrollar (formación profesional).

g) Los órganos de asesoría y apoyo técnico de la Presidencia de la República rendirán cuentas anualmente.

h) Se somete a las siguientes prohibiciones:

1. El titular o miembro de un órgano de asesoría y apoyo técnico, no podrá ejercer como Secretario Técnico en una Comisión Intersecretarial

2. En la creación de dichos órganos queda prohibido realizar los mismos vía acuerdos

3. Queda prohibido determinar sus ingresos vía acuerdo
4. En su caso se prohíbe la supresión de dichos órganos vía acuerdo
5. Sus opiniones se reservan a criterio del titular del Ejecutivo

3.2.3. Alcance de la Reforma

Son diversos los ámbitos de alcance de la Reforma siguiendo un orden:

El primero de ellos es evitar que en el ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 8º de la LOAPF al titular del Ejecutivo, esté último, crea y suprima empleos públicos, sin límite, afectando las disposiciones constitucionales, en la cual ha quedado claro que es al Congreso de la Unión quien ostenta dicha facultad, así mismo en el exceso del ejercicio de la misma facultad, evitar que el ejecutivo designe en el interior los emolumentos que corresponden a estas dependencias, no siendo estas designadas vía acuerdo sino conforme al presupuesto de Egresos.

Otro alcance que pretenda dicha reforma es evitar que en el otorgamiento de facultades a auxiliares o coordinaciones estas sean de carácter Pseudo en lo general, ya que esto evita, uno de los temas muy en voga de nuestra actualidad la transparencia, se hace referencia a lo pseudo, ya que los acuerdos sólo señalan que coordinan, asesoran, despachan asuntos, obtengan información y obedezcan ordenes directas del Presidente, pero ¿Qué campos coordinan? ¿Qué seguridad existe de que no van más allá de lo otorgado por la ley?

Un tercer alcance, es pretender controlar claramente una oficina con diversos nombres, pero con similares facultades, ha estado ejerciendo múltiples y pseudo funciones en este caso se habla de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, ¿Porqué el control?, en este caso al comisionarse en secreto las funciones no existe la garantía de no intervención en otras áreas que la ley ya otorgó a otras dependencias, además evita la entrega de facultades en secreto del Presidente para en su momento se ejerzan por estas coordinaciones.

Por otra parte es la de evitar un exceso de poder en una continuación u oficina, dando como consecuencia el control de la Administración Pública Federal por un individuo diferente al Presidente de la República, y evitar el surgimiento de individuos como Córdoba Montoya, Gamboa Patrón u otros de igual labor de estar de operados o asesores, se les ha reconocido como el poder tras el Presidente, evadiendo con ello el Presidente su labor de estar al frente de la Administración Pública Federal.

Un cuarto alcance es evitar la invasión de las facultades del legislativo por parte del Poder Ejecutivo, rompiendo con la división de poderes.

La quinta circunstancia es tener un elemento de control certero del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo para que este no infrinja la LOAPF en este apartado y por tanto cumpla con la disposición constitucional que le obliga a verificar la exacta observancia en el ámbito administrativo.

Así mismo evitar los problemas de inestabilidad política que originan el conocer el límite de sus facultades y que además provocan conflicto con otras áreas de la administración pública federal.

Evitar el rompimiento de la subordinación y relación directa que debe existir entre las Secretarías de Estado y el titular del Poder Ejecutivo Federal, al existir un intermediario llamado coordinador y/o asesor que tiende a dificultar la comunicación directa.

Por último evitar las luchas de poder entre diversas áreas de la administración pública, y esto derive en las ya multicitadas problemáticas de comunicación y organización en su interior.

CONCLUSIONES:

PRIMERA. El Estado como una forma de organizarse que tiene el hombre, nunca será una figura terminada, debido a que conforme a sus necesidades y la de los miembros que la componen, así como la conveniencia de quienes detentan el poder se irá transformando por el transcurso del tiempo.

SEGUNDA. La figura de la división de poderes tiene como objetivo fundamental delimitar y determinar las funciones de cada órgano del Estado que la forma, así como también establecer un equilibrio entre los mismos, todo ello bajo el marco legal y el orden jerárquico normativo

TERCERA. La figura de la división de poderes desde una perspectiva estricta da cumplimiento y límite, de cada uno de los órganos que la conforman, pero que en la realidad práctica se ha visto afectada por la intervención del Ejecutivo en funciones no correspondientes a su envergadura, como lo es la creación de órganos de coordinación y asesoría de la Presidencia de la República, en mal uso de la facultad de verificar la exacta observancia de las leyes en la esfera administrativa otorgada por el artículo 89 fracción I.

CUARTA. La delimitación de la facultad administrativa en materia federal referente a los Poderes de la Unión, hace concluir que es una facultad prominentemente perteneciente al Ejecutivo Federal, cuyo fin primordiales la prestación de servicios públicos y la cual no debe perderse de vista, sin embargo el cumplimiento de la misma no debe rebasar los límites que la propia ley marca.

QUINTA. La Administración Pública Federal al igual que la figura del Estado será variable en razón a la satisfacción de las necesidades del mismo, sin embargo esta adecuación a la realidad jamás deberá rebasar los conceptos vertidos por la Constitución ni por su orden jerárquico normativo.

SEXTA. La necesidad de la creación de Órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República es consecuencia de la falta de fiabilidad y confianza en los Secretarios de Estado por parte del titular, aunque también puede ser una falta de confianza en sí mismo, en el tratamiento de los asuntos de la administración pública Federal.

SEPTIMA. Las formas de intervención de los Órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República están, fuera del orden jerárquico normativo debido esto a que su regulación sólo es contemplada de manera enunciativa y en la ley orgánica de la administración pública federal, esperando con ello que su siguiente regulación fuera mediante un reglamento para el cumplimiento del ejercicio de la facultad administrativa, sin embargo al hacerse vía un acuerdo, se rompe dicho principio, haciéndose inconstitucional su creación, actuación y sus funciones por esta circunstancia.

OCTAVA. El régimen legal aplicable a los Órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República, resulta incompleto en referencia a su contemplación en la ley orgánica de la administración pública federal, es enunciativa como se observó en el trabajo y su regulación vía acuerdo sólo debería ser para dar órdenes no para crearlos fijar su ingreso y establecer funciones.

NOVENA. La no delimitación adecuada de las funciones de los Órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República, ha provocado diversas problemáticas, primero a la luz de causar inestabilidad política, al surgir duplicidad de funciones con los Secretarios de Estado, así como también la exposición de estos problemas a la luz pública.

DECIMA. Otra conclusión es la no delimitación de las funciones de éstos órganos ha roto con el principio de mando ejecución, en la relación del titular del Poder ejecutivo y los Secretarios de estado, debido esto a que los

coordinadores intervienen en esta y ello conlleva a que primero sea razonada una decisión entre los asesores y el Presidente y posteriormente con los Secretarios en cuyo caso, su calidad jerárquica se ve disminuido.

DECIMA PRIMERA. Las necesidades de los compromisos políticos hicieron que el nombramiento de los Secretarios de Estado, recayeron en personas donde existía un compromiso político, además de la teoría de la apertura política que el prometió, sin embargo esto le causó conflictiva entre los Secretarios y los Coordinadores.

DUODECIMA. Es necesario que el sustento de las funciones y formas de organización de los Órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República, no sólo sea vía acuerdo, o enunciación de la ley orgánica sino de una legislación mas amplia que cumpla con dar seguridad jurídica.

DECIMA TERCERA. Como consecuencia de la conclusión anterior se deduce la necesidad de crear un reglamento de los Órganos de Coordinación y Asesoría de la Presidencia de la República, por una parte para dar sustento a la creación de los mismos.

DECIMA CUARTA. Se concluye la necesaria reforma del artículo 8º de la ley orgánica de la administración pública federal, donde no solamente enuncie la posibilidad de la existencia de los Órganos de Coordinación de Asesoría de la Presidencia de la República, sino quienes la conforman y sus funciones primarias.

APENDICE A.

ADENDUM

El tema central de investigación del presente trabajo recepcional, lo constituyó según se colige del Capitulo Tercero: “La irregularidad en la actuación de los Órganos de Coordinación y Asesoría Política de la Presidencia de la República”. Según se recordará, la irregularidad en la actuación de dichos órganos se materializa fundamentalmente en los siguientes aspectos:

a) Como se señaló la oficina de la Presidencia de la República, fue creada como un órgano auxiliar del titular del Poder Ejecutivo Federal, con el propósito de constituir una instancia unificadora del control de la actividad de las Secretarías de Estado, y ser un intermediario, para en términos administrativos bajar las decisiones del Presidente de la Republica en forma coordinada a todo el gabinete, mediante su o sus hombres de confianza, sin que el propio Presidente dado el papel político que también desempeña, fuera el que tuviera que estar todo instante al pendiente directo de la ejecución administrativa de sus criterios de decisión, de manera que mientras el Presidente puede ocuparse de la conducción de la política e imagen pública, participar en eventos sociales, diplomáticos, e internacionales su hombre de confianza se encuentra a cargo de coordinar y vigilar las labores en el ramo de la administración pública.

La primera referencia a dicha oficina, surge con Carlos Salinas de Gortari, que tuvo como hombre de confianza exclusivo a José María Córdoba Montoya, y en su momento, fue resultado de la inclusión del la institución que por primera ocasión fue reglamentada en la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 1º de enero de 1977 en el Artículo 8º, que entonces preveía lo siguiente: Para estudiar y dar forma a los acuerdos y decretos promulgados, los reglamentos acuerdos y resoluciones expedidos por el Presidente de la República; para estudiar y promover las modificaciones que deben hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas, el Titular del Poder Ejecutivo Federal contará

con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

La institución no ha sufrido cambios, a pesar de que la Ley en vigor, sufrió reforma en dicho artículo por el decreto del día jueves 30 de noviembre de 2000, por parte del entonces Presidente de México Ernesto Zedillo Ponce de León ya que a la letra reza:

ARTÍCULO 8.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

b) De esta forma derivada de la posibilidad, señalada en el artículo 8º antes referido de crear oficinas de asesoría, los presidentes a partir de Carlos Salinas De Gortari, han ejercido dicha facultad mediante los siguientes actos, y han derivado los siguientes nombramientos relevantes:

Presidente.	Acuerdo.	Nombramiento Relevante.
Carlos Salinas de Gortari	7 de diciembre de 1988	José María Córdoba Montoya
Ernesto Zedillo Ponce de León	19 de diciembre de 1997	Luis Téllez y Esteban Moctezuma
Vicente Fox Quesada.	4 de diciembre de 2000	Eduardo Sojo
Felipe Calderón hinojosa.	4 de diciembre de 2006	Juan Camilo Mouriño Terrazo

c) Dichos asesores, han ejercido en realidad funciones de Secretarios de Estado alternos, a los delimitados por la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como lo hemos señalado oportunamente en el cuerpo de nuestra tesis.

d) En síntesis como se ha enunciado en el trabajo recepcional, la existencia de dichas oficinas de asesores ,a derivado en diversas consecuencias las cuales han sido referidas a través de múltiples irregularidades las se precisan a continuación:

Políticas.- 1 (Creación fuera del marco constitucional de empleos públicos (artículo 73 f XI) violación a la facultad reglamentaria del artículo 89 f I (creación de empleos vía acuerdos) invasión de la facultad legislativa en materia de empleos públicos y designación de emolumentos por conceptos de facultades expresamente otorgadas (artículos 74, 75 y 124)

2 Administrativas.- Duplicidad de funciones en razón de los acuerdos contra las funciones que otorga la ley Orgánica de la Administración Pública Federal1 violación a los artículos 90 y 91 constitucional con respecto al ejercicio de la facultad administrativas en cargadas a los Secretarios de la Administración pública Federal), y por lo tanto problemas en su ejecución en la realidad y por tanto falta de certeza en la toma de decisiones.

Lo anteriormente expuesto se considera oportuno recordarlo, en razón de que como es del conocimiento general de la población, el pasado 1º de Diciembre de 2006, entro en funciones el presidente elector de México FELIPE DE JESUS CALDERON HINOJOSA, y como podrá denotar este HONORABLE JURADO, la tesis en estudio fue concluida, antes de que se presentará dicho acto político, en consecuencia las irregularidades anteriormente resumidas, fueron estudiadas a la luz el acuerdo en Vigor, emitido por el entonces PRESIDENTE VICENTE FOX QUESADA, siendo el caso que como consecuencia de la transmisión del Poder Ejecutivo, el presidente en turno, en fecha 04 de diciembre de 2006, SIGUIENDO LA MISMA CORRIENTE QUE TRAZARON SUS ANTECESORES, DESIGNO SU GABINETE ALTERNO, INTEGRANDADO A LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, mediante la emisión del acuerdo de la misma fecha, denominado: "ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA", en razón de lo anterior se estima conveniente, a efecto de actualizar el presente trabajo recepcional, señalar las principales variantes con relación a dicha oficina:

Denominación.

1.- La oficina no varía en su denominación y funciones, ya que según se colige del artículo primero de dicho acuerdo su denominación es “Oficina de Asesores de la Presidencia de la República”.

Estructura.

En cuanto a su estructura la siguiente se deduce de lo señalado en el artículo que a la letra dice:

Artículo 3º La Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. Secretaría Particular del Presidente de la República;
- II. Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales;
- III. Coordinación de Imagen y Opinión Pública;
- IV. Coordinación de Comunicación Social;
- V. Coordinación de Asesores, y
- VI. Coordinación General de Administración.

Al frente de cada una de las unidades administrativas habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Cada una de estas unidades administrativas se auxiliará, a su vez, de las áreas y personal de apoyo que requieran para el eficaz despacho de sus asuntos, de acuerdo con el presupuesto que les sea asignado.

Funciones.

Las funciones que los Órganos de Coordinación y Asesoría política de la Presidencia de la República de manera genérica suelen no tener mayor modificación con respecto a las funciones de anteriores acuerdos como así se puede deducirse del artículo 2º que a detalle señala:

Artículo Segundo.- La Oficina de la Presidencia de la República tendrá las

funciones siguientes:

- I. Coordinar las unidades administrativas de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación adscritas a la Presidencia de la República, en los términos que le instruya el titular del Ejecutivo Federal;
- II. Brindar al titular del Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no se encuentren exclusivamente encomendadas a otras unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- III. Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República;
- IV. Coordinar a los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Especializados del Presidente de la República;
- V. Coordinar el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional;
- VI. Dar seguimiento al cumplimiento de los programas, proyectos especiales o demás responsabilidades a cargo de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;
- VII. Conducir las tareas propias de la imagen y opinión pública vinculadas con el Presidente de la República;
- VIII. Apoyar al titular del Ejecutivo Federal en la elaboración de discursos y mensajes públicos;
- IX. Diseñar la agenda y el calendario de giras del Presidente de la República;
- X. Coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras del Ejecutivo Federal y la asistencia de éste a eventos públicos, tanto en el interior del país como en el extranjero;
- XI. Recibir la documentación dirigida a los servidores públicos de la Presidencia de la República y turnarla para su adecuada atención;
- XII. Atender todo lo relacionado con las peticiones dirigidas al Presidente de la República y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan;
- XIII. Conducir y evaluar las tareas de comunicación social de la Presidencia de la República y coordinar, en esta materia, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XIV. Mantener las relaciones interinstitucionales de la Presidencia de la República con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en general, con otras instituciones del sector público, privado y social;

XV. Llevar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República, de conformidad con la normatividad aplicable y los lineamientos que, al efecto, determine el titular del Ejecutivo Federal, y

XVI. Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

Así también es pertinente referir lo expuesto por el artículo 4º de este mismo acuerdo el cual alude lo siguiente:

Artículo Cuarto.- Las unidades administrativas de la Oficina de la Presidencia de la República tendrán las funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los asuntos que les encomiende el Presidente de la República, y serán coordinadas por el Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República.

Ejercicio presupuestal

En lo concerniente al ejercicio presupuestal, la misma se regula en razón a lo establecido en el artículo 8º de la ley orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice: artículo 8º.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República. De esta forma es el Ejecutivo quien determina las remuneraciones de dichos órganos, lo cual se ratifica en el artículo 10º del mismo acuerdo y que a la letra señala:

Artículo Décimo.- A la Oficina de la Presidencia de la República le será asignado el presupuesto que determine el titular del Ejecutivo Federal, de conformidad con la partida anual correspondiente a la Presidencia de la República.

No habiendo modificación alguna con respecto a lo que se manejaba en el anterior acuerdo.

Corolario de legalidad.

Con respecto a la legalidad se podrá observa que el marco legal en el cual se sigue sosteniendo la presente Oficina de la Presidencia de la República, así como también los Órganos de Coordinación, Asesoría y Apoyo Técnico de la Presidencia de la República, siguen siendo el ya múltireferido artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el acuerdo de nuestro actual presidente.

Es así que referidas las actualizaciones a la presente tesis por medio de este adendum, ante la actualidad de los órganos y a sus antecedentes se señala que el presente trabajo sigue siendo de actualidad, inclusive se enmarca dos circunstancias y consecuencias que se pueden presentar a razón de la existencia de los mismos las cuales se enlistan a continuación:

1. La primera es la posibilidad que se puedan presentar los mismos problemas, que la tesis se presenta conforme a los escándalos que salieron a la luz pública del sexenio pasado, que fue muy notorio por la carismática forma de gobernar del sexenio anterior, y que en el actual, simplemente me centro a señalar que puede ocurrir pero que no son tan marcados los escándalos, por que apenas acaba de empezar el sexenio y,

- 2 Que existe tal concentración de poder en el Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República, que este sin tener dentro del marco legal constitucional las facultades para ejercer control de la administración el lo tenga, violentando el Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General. 3ª ed. México, Ed. Porrúa S. A. de C. V. 2001 p 618

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 15ed, México, Ed. Porrúa S.A., 2000. p 1134

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. 1a ed, México, Ed. Harla. 1999. p 375

BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. 1ª ed. México, Ed. Trillas, 1995. p 220

BASAVE DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado Fundamentos de Filosofía Política. 1ª ed. México, Ed. Trillas, 2002. p 222

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª ed. México, Ed. Porrúa S. A. de C. V., 2000. p 1087

CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual 21ª ed. Argentina, Ed. Heliesta S. R. L. 1989. p 735

CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional 1ª ed. México, Ed. Harla, 1998. p 193

CASTREJON GARCÍA, Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano (Legislación y jurisprudencia). 1ª ed., México, Ed. Cárdenas Editor, 2000. p 605

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada T III 2000 15ª México, Ed Porrúa, S. A. 2000 p 364

DE LA CUEVA, Mario, La Idea del Estado 2ª ed. México, Ed. UNAM, 1980. p 414
FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo. 1 ed. México, Ed. Mc Graw Hill , 1997.p 150

FIX ZAMUDIO, Héctor y otro. Derecho Constitucional Mexicano Comparado. 3ª ed. México, Ed Harla. 1999. p 1059

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 40ª ed. México, Ed. Porrúa, 2000 p 506

GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública. 1ª ed. México. Ed. UNAM. p 138

HERRERA BELTRÁN, Fidel, La División de Poderes en México 1ª ed. México, Ed. Talleres Gráficos del Congreso de la Unión, 2000. p 225

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado traducción Eduardo García Máynez 1ª ed. México, Ed. Textos Universitarios UNAM, 1976. p 477

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 1ed. México, Ed. Pax, 1997 p 590

PÉREZ DE LEÓN, E. Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 9ed. México. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 1989, p 255

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 4ª ed. México, Ed. Porrúa S. A. de C. V., 1999. p 750

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 20 ed. México, Ed. Porrúa S.A., 1999 p 849

SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. 1ª ed. T. II, México, Ed. Mexicana de Ediciones S.A. de C. V., 1997. p 892

TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 22ª ed. México, Ed. Porrúa S. A. de C. V., 1999. p 1180

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa S. A. de C. V.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2000

Presupuesto de Egresos de la Federación 2001

Presupuesto de Egresos de la Federación 2002

Presupuesto de Egresos de la Federación 2003

Presupuesto de Egresos de la Federación 2004

Presupuesto de Egresos de la Federación 2005

JURISPRUDENCIA

Tesis P. CLIII/97 Administrativo – Constitucional Aislada con Rubro Autoridad la expedición de nombramientos con motivo de su creación, no viola el artículo 73, fracción 73, fracción XI, Constitucional.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO

GARCIA-PELAYO Y GOSS, Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, 15ª ed. México, Ediciones Larousse, S. A. de C. V. 1991 p 1663

HEMEROGRAFÍA

ADORNO JIMÉNEZ, RAÚL “LA ALTERNANCIA NO BASTA, Fox: ERRATAS DE LA DERECHA” Semanario La Crisis 27 de octubre 2 de nov 2001. p 64

DELGADO, Álvaro “EL DREAM TEAM DE LOS PINOS” Semanario Proceso 17 de diciembre de 2000 p 82

DELGADO, Álvaro DONDE ESTA EL AMOR POR MÉXICO Semanario Proceso 1501, 7 de agosto 2005. p 82

Diario Oficial de la Federación 3 de Julio de 2001

Diario Oficial de la Federación, viernes 1º de Agosto de 2003

FERNÁNDEZ MENDEZ, Jorge, “SOY EL OPERADOR DE VICENTE FOX, ES UNA LABOR DONDE TODOS LLEGAN (MIEMBROS DE DEPENDENCIAS) A PROPONER LAS IDEAS YO DOY LA ORDEN Y AUNQUE HAYA PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES, YO LE DOY A LÍNEA DE LOS QUE VERDADERAMENTE DEBEN RESOLVERSE AHORA”, Semanario Proceso, 7 de octubre de 2002. p 85

GIL OLMOS José. “EQUIPO EN EL CAOS” Semanario Proceso, 7 de septiembre 2003 p 87

GONZÁLEZ RUIZ. Jorge Enrique “INEPTITUD FOXIANA, ENGAÑO CON EL AMOR POR MÉXICO,. MALA SELECCIÓN NULO GABINETAZO Semanario La Crisis 5-11 de mayo 2001 p 75

MUÑIZ, Luis. “GABINETAZO AL RING PLEITO ENTRE PUROS INTELIGENTES” Semanario La Crisis 8-14 de junio de 2002 p 65.

MUÑIZ, Luis. “GABINETAZO DEL RIDÍCULO SE PINTA SOLO ELARDIDO DE RELACIONES EXTERIORES” Semanario La Crisis, 5-11 de mayo de 2001 p 70

Rodríguez Lazcano, Sergio “EL RELOJ DESCOMPUESTO” DIVISIONES EN LA GRANJA, CASTAÑEDA Y ZINSER LOS ENTROMETIDOS. Semanario La Crisis p 174

RODRÍGUEZ, Francisco. “RAMÓN MUÑOZ, ESOTÉRICO DE LOS PINOS, LE CUESTA CARO AL ERARIO”, Semanario La Crisis, 31 de agosto–6 de septiembre de 2002 p 74

RODRÍGUEZ, Francisco. “VACIO EN LOS PINOS PASADA LA TORMENTA DE SU RENUNCIA COMO EMBAJADOR DE MÉXICO ANTE LA ONU, ADOLFO AGUILAR ZINSER HACE UN RECUENTO DEL PERIODO EN QUE FUE MIEMBRO DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX”. Semanario Proceso 14 de Septiembre 2003 p 84

ZÁRATE, Alfonso. “FRACASÓ EL GABINETE ALTERNO, NAUFRAGA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL”. Semanario La Crisis 3-9 agosto 2002 p 75

OTRAS FUENTES

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, La Organización De La Administración Pública en México (Manual de la Administración Pública Federal Centralizada), 1ª ed, México, Noriega Editores, 1999, p 586